RAPPORT PRÉLIMINAIRE Nº 2

LA BAISSE DES EFFECTIFS SCOLAIRES

PROBLÈMES CRITIQUES ET RECOMMANDATIONS POUR UNE ACTION IMMÉDIATE



Commission d'enquête sur la baisse des effectifs dans les écoles de l'Ontario

R. W. B. Jackson
Commissaire

Howard B. Henderson
Secrétaire général

252 ouest rue Bloor
Toronto, Ontario
M5S 1V6

RAPPORT PRÉLIMINAIRE No 2

LA BAISSE DES EFFECTIFS SCOLAIRES

PROBLÈMES CRITIQUES ET RECOMMANDATIONS POUR UNE ACTION IMMÉDIATE

Commission d'enquête sur la baisse des effectifs dans les écoles de l'Ontario

R. W. B. Jackson
Commissaire

Howard B. Henderson
Secrétaire général

252 ouest rue Bloor
Toronto, Ontario
M5S 1V6

Table des matières

Remerciements i

Lettre accompagnant la remise du rapport ii

Avant-propos v

SECTION A: Contexte démographique et financier

1. Quelques projections démographiques récentes et leurs répercussions sur les effectifs scolaires 2

2. Revenus et dépenses des conseils scolaires 21

SECTION B: Problèmes critiques et recommandations pour une action immédiate

Introduction 45

1. Structure du système scolaire 46
2. Financement scolaire 55
3. Programmes 64
4. Administration 71
5. Formation des maîtres 77
6. Personnel 99
7. Installations 116

Postface 121

Remerciements

Ce rapport préliminaire n° 2 est le fruit d'un travail d'équipe. Je tiens à remercier particulièrement les présidents des différents comités, MM. Michael Connelly, Howard B. Henderson et John Holland, ainsi que les membres de leurs équipes pour leurs suggestions et leurs conseils. Je remercie également M. Edward Hickcox et son personnel, et le professeur Vernon S. Ready, de l'université Queen's. Les données démographiques et financieres ont été préparées, avec l'exactitude et le souci du détail qu on lui connaît, par M. Saeed Quazi et son équipe de chercheurs. Je me suis évidemment largement inspiré des opinions exprimées dans les mémoires présentés à la Commission et lors des audiences publiques, et notamment des séries de documents de travail dont la plupart ont déjà été publiés et distribués.

Je remercie particulièrement le personnel de Statistique Canada qui nous a aimablement fourni les différentes séries de données dont nous avions besoin en les présentant comme nous l'avions demandé, et notamment les fonctionnaires qui nous ont envoyé certains renseignements à intervalles réguliers.

Je veux également exprimer toute ma gratitude au personnel de la Commission, dont la compétence et le dévouement ne se sont pas démentis, malgré de trop nombreuses heures de travail supplémentaires. Je remercie en outre le personnel, notamment le personnel administratif, de l'Institut d'etudes pédagogiques de l'Ontario (OISE), dont l'aide nous a été très précieuse.

Il va de soi que j'assume la pleine et entière responsabilité des opinions et points de vue exprimés dans ce rapport préliminaire, des recommandations présentées et des erreurs et omissions qui s'y seraient glissées.

Lettre d'envoi

31 juillet 1978

Monsieur Thomas L. Wells
Ministre de l'Education
Province de l'Ontario
Edifice Mowat, 22e étage
Queen's Park
Toronto (Ontario)
M7A 1L2

Monsieur le Ministre,

Comme je l'avais promis dans mon premier rapport préliminaire, terminé le 28 février 1978 et publié au début de mai, la première version de mon deuxième rapport préliminaire, communément appelé Livre blanc, était terminée le 31 mai dernier. Mais de nouveaux renseignements me sont parvenus entre-temps sur les projections concernant les effectifs scolaires jusqu'en 2001, les revenus et dépenses en éducation, la mobilité des enseignants et l'emploi des finissants des établissements de formation des maîtres en 1977-1978. J'ai donc jugé bon d'apporter à mon rapport des révisions importantes. En outre, j'en ai retardé la présentation en me fondant sur l'avis de plusieurs administrateurs influents des conseils scolaires, dont je respecte l'opinion et le jugement. Comme les données présentées par la suite le démontrent, ce retard était justifié. En effet, il ne fait pas de doute que la situation sera beaucoup plus sérieuse et prolongée que nous l'avions d'abord cru. Certaines mesures devront donc être prises par le gouvernement le plus tôt possible.

Je me suis donc écarté de mon plan original, qui était d'analyser les problèmes découlant de la réduction des effectifs scolaires et d'apporter des suggestions pour les résoudre, m'attachant surtout maintenant à décrire les problèmes qui m'apparaissent actuellement les plus importants et à présenter des recommandations en vue d'une action immédiate susceptible de favoriser la stabilité du système scolaire pendant que nous préparerons des politiques à long terme. En raison de ces changements, ce rapport déborde les cadres d'un Livre blanc, qui ne propose habituellement pas d'actions immédiates. Mais le problème m'a paru suffisamment sérieux pour mériter une attention immédiate et commander une action rapide.

J'ai donc éliminé de ce rapport l'expression "Livre blanc", et les recommandations sur les solutions à long terme seront contenues dans mon Rapport final.

Je suis très conscient, monsieur le Ministre, que ces différents problèmes ne sont pas indépendants les uns des autres et qu'une décision concernant l'un d'entre eux déterminera dans une certaine mesure les solutions aux autres problèmes. En outre, il est par trop évident que les problèmes scolaires ne peuvent être étudiés que dans leur contexte global. Tous les services publics font face aujourd'hui au même défi: maintenir un rendement élevé malgré l'impossibilité d'accroître les revenus en fonction des dépenses, tout en faisant les réaménagements nécessaires pour s'adapter aux nouvelles réalités socio-démographiques. Les mesures qui permettront de maintenir ou d'améliorer la qualité de l'enseignement seront déterminées en grande partie par les choix politiques que nous ferons dans d'autres domaines, notamment en matière de fiscalité, de relations financières intergouvernementales, de stabilisation des prix et de l'emploi, de caisses de retraite et autres services publics très onéreux, tels que la santé et les services sociaux. Par ailleurs, les décisions dans ces domaines seront influencées par les décisions en matière scolaire.

Ces problèmes sont tous reliés entre eux, mais il existe une priorité naturelle que l'on ne peut ignorer. Mentionnons en premier lieu la place prépondérante des facteurs humains par rapport aux considérations d'ordre matériel, et dans cette catégorie l'importance particulière de l'intérêt de nos enfants.

Je suis parfaitement conscient que le choix de nos priorités doit obéir à certaines contraintes, dont les plus évidentes sont d'ordre économique et financier, sans oublier les perceptions différentes et les intérêts contradictoires des divers groupes de notre société. Dans bien des cas, nous devrons recourir à des compromis, au risque de ne pas satisfaire entièrement les différents intéressés.

Mais ce sont là des tâches que nous devons entreprendre et des risques qu'il nous faut accepter, à commencer par moi-même. Nous vous présentons donc un choix de recommandations que vous analyserez à la lumière des intérêts de la population. Vous les accepterez ou les écarterez, remplaçant certaines d'entre elles par vos propres recommandations.

J'ai confiance que nous trouverons des solutions aux problèmes découlant de la réduction des effectifs scolaires. Une partie de la solution viendra de la réévaluation de l'importance de ce phénomène. La qualité de certains programmes en souffrira, mais la qualité fondamentale de notre système scolaire n'en sera pas affectée. En effet, comme je l'ai souligné depuis le début, nous ne faisons pas face à un désastre, mais nous avons plutôt une possibilité exceptionnelle d'innover en choisissant, selon une série de critères donnés, parmi les innombrables solutions possibles, celles qui sont les meilleures.

Puissent nos choix être faits sagement et lucidement, pour l'amour de nos enfants et de nos petits-enfants, ainsi que dans notre propre intérêt. Au moment où ma tâche tire à sa fin, je suis heureux de n'avoir rien négligé pour divulguer tous les renseignements qui me sont parvenus. Cette façon de procéder a pu être parfois embarrassante, mais nous savons au moins que les enseignants, commissaires, parents et autres sont maintenant au courant des faits et de leurs incidences sérieuses sur tous les aspects de notre vie. Aussi, au moment de prendre une décision, chacun disposera en dernière analyse des mêmes renseignements, connaissances et expériences, ce qui lui permettra de faire le choix le meilleur et le plus approprié.

Veuillez agréer, monsieur le Ministre, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Robert W.B. Jackson
Commissaire

AVANT-PROPOS

Depuis la publication de mon premier rapport préliminaire, la Commission a reçu et analysé plusieurs études sur de nouvelles recherches et un grand nombre de rapports écrits présentés par des particuliers, des associations, des conseils scolaires et divers autres groupes. J'ai également entendu un grand nombre de personnes lors des audiences de la Commission à travers la province. Cela m'a permis de toucher du doigt la confusion et le malaise qui règnent chez les enseignants, les administrateurs et les responsables des politiques scolaires.

Ces personnes ont déjà montré qu'elles sont prêtes à réviser leurs propres plans de carrière dans l'enseignement ou les services publics pour s'adapter à l'évolution du rôle et des conditions du système scolaire public. Habituées à un certain climat d'incertitude, elles trouvent cependant très difficile de vivre avec la crainte de voir soudainement leurs ressources réduites, l'incertitude touchant les demandes futures et l'absence de politiques provisoires qui leur permettraient de passer sans heurt à une échelle différente d'activités et de faire les réaménagements qui s'imposent.

Cette incertitude et cette confusion ajoutent aux problèmes découlant de la baisse des effectifs scolaires et des conditions financières differéntes. Certains de ces problèmes doivent être réglés immédiatement. C'est pourquoi j'entreprends maintenant ce qui me semble la raison d'être du rapport final: présenter des recommandations. Comme les problèmes ont été étudiés plus ou moins séparément et que je n'ai pas terminé d'assimiler l'information contenue dans les mémoires et les rapports de recherche, il se peut que certaines des recommandations en vue d'une action immédiate soient différentes de celles que je présenterai dans mon rapport final comme solutions à long terme aux mêmes problèmes. Je souhaite que les réactions aux recommandations actuelles deviennent une autre source de renseignements qui influeront sur les recommandations finales.

La première partie de ce rapport traite de la démographie (étude de l'origine de la demande de services de notre système scolaire) et du financement public (qui permet de répondre à ces demandes). L'analyse qui y est présentée a pour objet d'attirer l'attention sur les relations entre les politiques fiscales, les subventions et les dépenses, et les différentes façons de régler nos problèmes.

La deuxième partie du rapport traite de sept aspects de l'administration scolaire: (1) structure, (2) financement, (3) programmes, (4) administration, (5) formation des maîtres, (6) personnel et (7) installations. Les recommandations qui y sont faites visent d'abord à encourager la discussion de certains problèmes et à susciter des réactions immédiates de la part du gouvernement provincial et des conseils scolaires, en vue d'apporter quelques améliorations à court terme sans attendre l'élaboration de politiques plus globales.

Les répercussions de la réduction des effectifs scolaires, surtout les plus directes, constituent la préoccupation principale de ce rapport intérimaire. Nous laisserons aux historiens et sociologues de demain le soin d'étudier le phénomène d'ensemble des conséquences directes et indirectes de la réduction des effectifs scolaires et de la diminution du nombre de jeunes.

La diminution du nombre d'enfants et la réduction des effectifs scolaires qui en résulte ont des répercussions importantes sur le développement socio-économique de notre province et de notre pays. Parallèlement, les développements socio-économiques déterminent les conditions dans lesquelles nos écoles fonctionnent et les responsables de nos politiques scolaires travaillent. Il ne m'appartient pas de déterminer les relations exactes de cause à effet dans ce cas particulier. Qu'il me suffise de souligner le rapport entre la réduction des effectifs scolaires et le ralentissement de notre économie qui a caractérisé le milieu et la fin de cette décennie.[1] A l'exception d'une légère diminution dans les premières années du niveau élémentaire vers la fin des années 1960 et le début des années 1970, la baisse des effectifs a coïncidé avec le début d'une période de récession économique.

---

[1] Voir David Foot, "Resources and Constraints: Public Education and the Economic Environment in Ontario 1978-1987". Document de travail n° 1, CODE, 1978.

Malheureusement, nous n'avons pas encore trouvé le moyen d'isoler nos systèmes scolaires du contexte socio-économique dans lequel ils évoluent. Ce contexte fait partie de ce que l'on appelle souvent le "monde réel", que l'on accuse souvent le monde scolaire de ne pas remarquer ou apprécier. Pourtant, ce dernier n'a jamais ignoré ou n'a jamais pu ignorer ce qui se passe dans le monde, mais on ne peut nier qu'actuellement les conditions dans lesquelles le monde scolaire évolue sont très sensibles aux changements socio-économiques.

Nous vivons, comme toujours, dans un monde de contraintes; dans un avenir prévisible, celles qui nous causeront le plus de maux de tête seront sûrement d'ordre économique et financier, et échapperont probablement complètement au contrôle des autorités scolaires, voire des responsables des politiques scolaires à tous les niveaux. Nous sommes donc en droit de nous demander si ces responsables et leurs conseilleurs, à quelque niveau et dans quelque domaine que ce soit, peuvent nous faciliter les choses.

Comme on peut s'y attendre, certains économistes sont plus optimistes que d'autres concernant l'avenir immédiat et à long terme de l'Ontario et du Canada. Certains prédisent que nous sommes au bord d'une régression très grave ou même au début d'une longue période de revers économiques. Je ne sais pas s'il est approprié ou non d'utiliser une expression aussi forte que "récession" pour parler de l'état insatisfaisant de notre performance économique actuelle, ou "dépression" pour parler de certaines prédictions pessimistes. Mais je n'hésite pas à admettre que les temps sont difficiles, du moins si l'on tient compte de deux indicateurs importants du malaise économique actuel, l'inflation et le chômage. Les temps seront même de plus en plus difficiles. Avec l'oeil du démographe qui regarde la foule de jeunes adultes prêts à entrer sur le marché du travail, je ferais cette même prédiction, sans attendre les projections des économistes.

Dans l'administration de nos conseils scolaires et l'élaboration de nos politiques scolaires, nous devons tenir compte de ces réalités autant que dans les autres domaines. Pour une certaine période de temps, peut-être même une longue période, nous devrons nous adapter à un ralentissement de l'économie, à l'érosion du dollar et à un taux de chômage sans précédent. Même les palliatifs auxquels nous avons recours pour mieux nous adapter, tels que l'indexation, un

salaire minimum plus élevé et des politiques plus libérales d'assurance-chômage doivent être soigneusement contrôlés si nous ne voulons pas envenimer le mal. Enfin, nous devons admettre la possibilité d'une inflation "réelle" qui, sans être semblable à celle qu'a connue l'Allemagne au début des années 1920 ou la Chine en 1949, n'en demeure pas moins aussi dramatique, avec un taux d'inflation dépassant 10 pour cent, que celle qui a frappé tant de pays depuis dix ans. Aucune contrainte n'apparaît de plus mauvais augure que celle découlant de l'inflation. Ironiquement, comme d'autres entreprises de services publics, l'éducation doit s'attendre à des problèmes découlant non seulement de l'inflation elle-même, mais également des politiques et stratégies mises sur pied dans l'intention de la combattre.

Je suis convaincu que nous réussirons à régler nos problèmes socio-économiques actuels et que notre système scolaire public continuera de servir efficacement la population de l'Ontario longtemps après que les problèmes actuels seront entrés dans l'histoire. Mais il devient de plus en plus évident que la lutte sera plus difficile que nous ne l'avions cru et que toutes les couches de la société devront en partager les coûts et les tribulations, autant que les avantages. Personne, pas même les enseignants ou autres éducateurs des différents niveaux du système scolaire, ne peut espérer en sortir indemne. Chacun devra, par des efforts soutenus, planifier des solutions de rechange pour s'assurer qu'il reçoit ce qui lui est dû, mais personne ne peut s'attendre à être complètement à l'abri des inconvénients qu'entraîne l'adaptation à une ère nouvelle.

De façon étonnante, il semble que les rapports positifs et optimistes sur les politiques scolaires étaient à l'ordre du jour jusqu'à tout récemment. Il ne s'est écoulé que six ans depuis la publication du rapport albertain "A Future of Choices: a Choice of Futures", de la Commission Wally Worth. Il y a à peine dix ans que le rapport prospectif "Living and Learning", sur les buts et objectifs de l'éducation, publié par la Commission Hall-Dennis de l'Ontario, parlait de ce que devrait être l'expérience du système scolaire de l'Ontario, sans guère traiter des difficultés d'adaptation aux conditions économiques. Mais ni la "vision" de Worth, ni celle de Hall-Dennis n'étaient inexactes à cette époque. Elles étaient au contraire réalistes et ont probablement contribué grandement à une saine évolution des politiques et des pratiques en matière scolaire dans leurs provinces respectives.

Si l'économie des années 1970 avait été aussi effervescente que celle des années 1960, nous travaillerions probablement encore à améliorer l'enseignement avec le même enthousiasme et la même ardeur. Néanmoins, comme l'argent n'est pas gratuit et que les taxes ne sont jamais populaires, même en période de prospérité, il y aurait quand même eu plusieurs décisions difficiles à prendre en raison de la réduction des effectifs scolaires. Mais l'existence d'un meilleur contexte économique nous aurait sûrement permis de nous concentrer davantage sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement, et un peu moins sur l'adaptation aux conditions nouvelles.

Je n'ai pas à recommander des politiques pour une entreprise de services publics en expansion dans un contexte économique dynamique, mais j'ai déjà eu à m'occuper de planification dans un tel contexte. Je ne cache pas qu'une tâche semblable est plus facile que dans un contexte de restriction, d'autant plus que notre avenir socio-économique, du moins pendant les dix prochaines années, semble dépendre de dirconstances intérieures et extérieures indépendantes de notre volonté. Comme nous ne pouvons les changer, nous devons nous y adapter; mieux encore, nous devons nous y adapter avant d'être en mesure de les changer, ou même de façon à pouvoir les changer.

L'une des conséquences socio-économiques les plus néfastes de la réduction des effectifs scolaires a été la disparition d'un débouché important pour un grand nombre de jeunes bien formés, qui coïncidait avec une diminution des emplois dans la fonction publique. Cela signifie que de jeunes universitaires ont été les premiers à souffrir des "nouvelles réalités". Dans un avenir rapproché, un nombre de plus en plus grand de nouveaux diplômés de nos universités se disputeront des postes de moins en moins nombreux dans les emplois traditionnels. C'est une des raisons pour lesquelles il est important qu'un rapport fait en 1978 sur l'éducation accorde une plus grande attention aux relations entre l'école, l'économie et la société, même si cela doit se traduire par une diminution de l'importance de ce qui se passe à l'école.

Il ne faut pas se surprendre de la colère et de la révolte de nos jeunes. Même si les manifestations de cette colère n'ont pas la violence des explosions des années 1960 et du début des années 1970, dont l'origine était différente, elles nous donnent bien des raisons d'être inquiets. Les jeunes adultes

sont plus instruits (ou le sont en plus grand nombre) que leurs aînés. Leurs attentes sont, ou du moins ont été jusqu'à récemment, très élevées, mais il semble qu'ils aient moins de patience et de tolérance. On constate déjà des explosions de colère diffuse et, ce qui est pire, un sentiment malsain de dépression et de défaitisme qui se généralise.

Si les frustrations de ces jeunes sont aussi intenses qu'elles m'apparaissent, il y a tout lieu de craindre des manifestations dangereuses. Pour réduire ce danger, je recommande une stratégie en deux étapes: tout d'abord, expliquer très franchement les conditions, les contraintes et les options auxquelles les responsables des politiques doivent faire face; puis, choisir rapidement les solutions qui présentent pour les jeunes les meilleures possibilités de faire face à la conjoncture économique et politique actuelle et de profiter de leur propre initiative et de leur travail.

Le mécontentement, les frustrations et les déceptions que je viens de mentionner ne sont pas uniquement le lot des jeunes finissants ou des jeunes travailleurs. Au cours des audiences de la Commission, j'ai aussi senti parmi les enseignants un degré de découragement, voire de désespoir devant le choc initial causé par la réduction des effectifs scolaires, la stagnation économique et l'inflation. Les jeunes enseignants (et la plupart d'entre eux sont plutôt jeunes), constatant qu'ils se trouvaient dans des conditions qui "n'étaient pas censées se produire", réagissaient avec incrédulité. Il est évident qu'ils n'avaient jamais envisagé la perspective de se retrouver eux-mêmes en chômage.

Je suis heureux de mentionner que durant les mois au cours desquels la Commission a été à l'oeuvre, nous avons pu observer un changement d'attitude chez plusieurs enseignants. Aujourd'hui, la réduction des effectifs scolaires, les contraintes économiques et le surplus de personnel sont rarement contestés. Nous avons constaté une détermination d'étudier tous les aspects de cette nouvelle situation et d'aider à mettre sur pied les meilleurs projets -- pour les élèves, les enseignants, les parents et les contribuables de l'Ontario. Cette nouvelle attitude a été énergiquement mise de l'avant par l'Ontario Teachers' Federation et ses associations affiliées. Ce changement constitue la manifestation la plus heureuse qu'il m'ait été donné de voir cette année, et si les travaux de cette Commission y sont pour quelque chose, je n'aurai pas perdu mon temps.

SECTION A: Contexte démographique et financier

Quelques projections démographiques récentes et leurs répercussions sur les effectifs scolaires

L'établissement de prévisions sur les effectifs scolaires doit tenir compte de deux variables importantes, essentielles à toute projection démographique: la migration nette et la fécondité.

Nous avons analysé trois projections démographiques établies par Statistique Canada sur la base de niveaux de migration nette que nous avions déterminés pour l'Ontario. En les combinant à trois schémas possibles de fécondité, nous avons pu établir par ordinateur neuf projections démographiques jusqu'à l'an 2001, qui indiquent la population par groupes d'âge et la population totale.

Deux projections de la migration nette sont fondées sur des possibilités qui semblent vraisemblables -- environ 25 000 et 50 000 immigrants par année; la troisième hypothèse retient une immigration nette (interprovinciale et internationale) nulle. En plus de permettre de vérifier les deux autres hypothèses, cette dernière projection, dont l'intérêt est surtout théorique, montre quelle serait la situation si, pour une raison imprévisible, nous ne pouvions accroître nos effectifs par le moyen traditionnel de l'immigration. Cette hypothèse n'est pas exagérée, car l'immigration a tendance à diminuer considérablement en période de récession économique.

Selon la première hypothèse, la migration nette, qui était de 46 000 personnes en 1976, ne sera plus que de 25 000 en 1986, niveau auquel elle se maintiendra par la suite. Dans la deuxième hypothèse, la migration nette diminuera jusqu'à 35 000 vers 1983, puis passera à 50 000 vers 1990, et se maintiendra à ce niveau par la suite. Dans les deux hypothèses, les chiffres sont répartis par groupes d'âge selon la méthode adoptée récemment. Compte tenu des récentes modifications aux règlements fédéraux en matière d'immigration, de la hausse continue du chômage et d'une migration interprovinciale nette pratiquement nulle,[1] il ne m'apparaît pas raisonnable de prévoir une migration internationale et interprovinciale nette annuelle de plus de 50 000 dans un avenir prévisible.

---

[1] Bilan négatif en mars 1978 (perte nette de 127 enfants), positif en avril (gain net de 118 enfants), mais à nouveau négatif en mai (perte nette de 194 enfants).

Quant aux prévisions sur le nombre d'enfants par famille, j'ai retenu comme première hypothèse les projections de Statistique Canada de mars 1978: baisse à 1,5 vers 1983 et stabilisation par la suite. Comme deuxième hypothèse, 1,6[1]: à la lumière des récentes tendances, ce taux me semble plus raisonnable à compter de 1983 et par la suite. Quant à la troisième hypothèse -- 1,75 enfant par famille jusqu'à la fin du siècle -- elle me semble correspondre au niveau atteint par l'Ontario en 1977.[2]

Les groupes d'âge illustrés dans les projections du Tableau 1 (fécondité de 1,6, migration de 50 000) indiquent clairement quels sont ceux qui accusent les changements les plus importants:

> Dans le groupe d'âge préscolaire, on note deux régressions, dont la seconde commence en 1990 et se poursuit jusqu'à la fin du siècle (soit une perte d'environ 54 900 enfants en douze ans, qui se traduira naturellement par une réduction accrue des effectifs des écoles élémentaires et secondaires). Le nombre d'enfants nés des femmes de 18 à 32 ans, elles-mêmes issues de l'explosion démographique d'après-guerre, atteindra son point culminant en 1985 et diminuera progressivement par la suite.
>
> Le groupe d'âge de la jeune population active (19-24 ans) connaîtra son point culminant en 1984 (1982 pour les 19-21 ans) et diminuera de quelque 176 600 de 1984 jusqu'à la fin du siècle.
>
> Mais l'augmentation de la population active principale se poursuivra jusqu'en 2001 et le nombre des personnes de 65 ans et plus, qui était de 738 910 en 1976, passera à 1 297 965 en 2001, soit une augmentation de 559 000 ou 75,7 pour cent.
>
> La population totale connaîtra également une croissance continue jusqu'à la fin du siècle, mais le rythme d'augmentation annuelle de 1,27 pour cent la première année passera à 0,66 pour cent la dernière année (soit une baisse de près de

---

[1] Voir le Tableau 1 pour les projections démographiques des principaux groupes d'âge, pour ce taux de fécondité et une migration annuelle nette de 50 000 vers 1990.

[2] Le nombre des naissances vivantes en Ontario jusqu'à la fin d'avril de cette année -- 40 128 naissances vivantes -- est inférieur à celui des quatre premiers mois de 1977. Comme le nombre de naissances en 1977 est inférieur à celui de 1976, il semble que la baisse se poursuive.

la moitié; en chiffres réels, augmentation d'environ 105 300, puis de seulement 69 250).

Le groupe des 60-64 ans ("retraite anticipée") est particulièrement intéressant: il est relativement stable de 1984 à 1998, puis connaît une croissance très rapide jusqu'en 2001, ce qui indique que le nombre des personnes âgées augmentera brusquement au début du XXIe siècle.

Le Tableau 1(a), identique au Tableau 1 mais fondé sur l'hypothèse d'une migration nette nulle, illustre les conditions auxquelles nous devrions faire face -- et en comparaison desquelles nos problèmes actuels semblent insignifiants -- dans l'hypothèse d'un taux de fécondité de 1,6 et d'une migration interprovinciale et internationale nette nulle. Comme nous l'avons déjà indiqué, une migration nulle est peu vraisemblable, mais le tableau montre les effets d'un faible taux de fécondité.

Le groupe d'âge préscolaire (0-4 ans), qui était de 607 195 enfants en 1976, ne sera plus que de 602 751 en 1978, puis passera à 609 389 en 1981, pour baisser constamment jusqu'en 2001, ne comptant plus alors que 498 202 enfants, soit une perte de 111 187 (18,2 pour cent) à compter de 1981.

Le groupe d'âge du niveau élémentaire (5-13 ans), qui comptait 1 302 395 élèves en 1976, n'en aura plus que 1 085 670 en 1987; il augmentera ensuite de quelque milliers pour atteindre un sommet de 1 089 800 en 1990. Il continuera à diminuer rapidement par la suite (sans aucun indice de remontée) jusqu'à n'être plus que de 1 011 301 en 2001, soit 291 094 de moins qu'en 1976 (baisse de 22,4 pour cent).

Le groupe d'âge du niveau secondaire (14-18 ans) diminuera constamment, passant de 820 940 élèves en 1978 au niveau le plus bas du tableau, soit 599 256, ou 221 684 élèves de moins (27 pour cent) en 1991; il augmentera ensuite légèrement, avant de retomber à peu près au même niveau en 2001, avec 600 000 élèves.

Le groupe d'âge du niveau supérieur atteindra un sommet de 981 721 en 1983, puis diminuera jusqu'au niveau le plus bas du tableau en 1998, soit 716 958 (perte de 264 763) avant d'augmenter légèrement à nouveau.

Le nombre de femmes en âge de procréer (18-32 ans) atteindra 2 335 344 en 1984, puis diminuera constamment, n'étant plus

Tableau 1

Projections démographiques pour l'Ontario, de 1977 à 2001, par groupes d'âge

Hypothèses: Taux de fécondité de 1,6 et migration annuelle nette de 50 000

Année	Groupes d'âge									Population totale
	Préscolaire	Elémentaire	Secondaire	Supérieur	Fécondité	Population active	Retraite anticipée	Personnes âgées		
	0-4	5-13	14-18	19-24	18-32	18-59	60-64	65-69	70 et plus	
1976*	607,195	1,302,395	815,995	900,555	2,136,105	4,631,355	326,310	260,915	477,995	8,264,490
1977	601,746	1,271,856	827,846	923,391	2,196,750	4,742,373	326,724	270,391	489,623	8,369,762
1978	600,712	1,239,726	826,773	944,458	2,260,365	4,858,069	325,650	277,640	502,779	8,473,401
1979	604,289	1,208,998	823,284	965,272	2,325,544	4,976,531	325,464	285,142	516,978	8,575,769
1980	606,786	1,188,716	811,013	984,749	2,356,264	5,077,512	334,199	293,962	530,938	8,676,241
1981	613,026	1,172,617	789,024	998,343	2,392,724	5,176,207	349,092	296,761	547,396	8,774,896
1982	617,016	1,166,955	756,731	1,011,245	2,427,689	5,266,383	369,240	297,235	564,856	8,871,628
1983	620,307	1,162,378	726,301	1,019,446	2,457,113	5,349,918	390,798	296,332	581,550	8,966,031
1984	623,097	1,153,446	707,133	1,019,953	2,475,003	5,426,214	409,091	296,403	599,317	9,062,213
1985	626,235	1,143,641	699,263	1,007,447	2,483,746	5,495,676	417,606	304,758	618,027	9,160,331
1986	629,360	1,141,790	692,370	980,795	2,481,451	5,557,756	423,720	318,645	633,622	9,260,134
1987	632,059	1,144,705	689,827	952,048	2,475,576	5,622,809	423,260	337,307	648,076	9,361,248
1988	634,390	1,152,013	684,176	920,835	2,468,745	5,694,330	423,195	357,092	660,222	9,462,628
1989	635,882	1,158,566	674,440	898,139	2,464,758	5,770,814	421,821	373,772	673,743	9,564,030
1990	635,752	1,169,642	659,645	882,874	2,452,096	5,839,185	422,721	381,659	694,921	9,665,145
1991	634,127	1,178,297	654,569	869,632	2,433,588	5,903,909	422,678	387,303	717,664	9,763,597
1992	631,188	1,185,999	654,140	860,256	2,408,221	5,965,955	423,376	386,896	743,071	9,859,176
1993	627,119	1,192,213	658,614	854,861	2,379,842	6,027,396	425,467	386,836	767,324	9,951,745
1994	622,097	1,197,006	662,366	851,421	2,341,169	6,088,172	426,338	385,508	789,942	10,041,202
1995	616,337	1,200,197	670,097	838,938	2,310,441	6,152,292	424,146	386,257	811,486	10,127,510
1996	610,077	1,201,564	675,746	827,295	2,278,171	6,215,943	423,289	386,173	832,401	10,210,680
1997	603,616	1,201,361	680,703	823,463	2,249,260	6,281,219	422,787	386,753	850,250	10,290,776
1998	597,243	1,199,280	684,927	824,437	2,226,140	6,345,339	422,087	388,651	867,361	10,367,922
1999	591,218	1,194,754	689,225	829,942	2,212,597	6,407,142	426,617	389,408	881,839	10,442,251
2000	585,755	1,188,215	693,199	834,659	2,207,288	6,468,493	432,600	387,447	897,178	10,513,941
2001	581,017	1,180,086	696,444	843,340	2,209,926	6,526,053	441,093	386,746	911,219	10,583,194

* Chiffres réels

Tableau 1(a)

Projections démographiques pour l'Ontario, de 1977 à 2001, par groupes d'âge

Hypothèses: Taux de fécondité de 1,6 et migration annuelle nette nulle

Année	Groupes d'âge									Population totale
	Préscolaire 0-4	Elémentaire 5-13	Secondaire 14-18	Supérieur 19-24	Fécondité 18-[illegible]	Population active 18-59	Retraite anticipée [illegible]	Personnes âgées 65-69	Personnes âgées [illegible] plus	
1976*	607,195	1,302,39[illegible]	815,995	900,555	2,136,105	4,631,355	326,31[illegible]	260,91[illegible]	47[illegible],395	8,264,490
1977	602,938	1,262,335	823,791	915,332	2,174,339	4,711,251	325,981	269,837	489,038	8,325,332
1978	602,751	1,220,935	820,940	929,493	2,216,930	4,796,490	324,192	276,5[illegible]	501,[illegible]	8,385,200
1979	606,085	1,181,541	816,766	944,523	2,261,937	4,884,783	32[illegible],326	283,4[illegible]	515,0[illegible]	8,444,2[illegible]
1980	606,640	1,154,363	797,057	958,705	2,273,900	4,956,170	331,425	291,760	528,350	8,502,[illegible]
1981	609,389	1,133,206	772,061	967,804	2,293,426	5,025,824	345,716	293,994	544,061	8,558,775
1982	608,330	1,124,700	736,383	976,902	2,313,451	5,087,669	365,305	293,897	560,747	8,614,512
1983	607,088	1,117,403	702,230	981,721	2,330,091	5,143,701	386,360	292,445	576,630	8,668,908
1984	605,753	1,105,125	678,571	978,815	2,335,344	5,190,392	404,140	291,95[illegible]	593,495	8,722,197
1985	605,039	1,091,768	665,407	962,359	2,331,137	5,228,347	412,131	299,733	611,210	8,774,844
1986	604,483	1,086,620	652,225	931,478	2,315,268	5,256,525	417,707	313,031	625,716	8,826,433
1987	603,562	1,085,670	643,660	897,718	2,294,997	5,285,366	416,662	331,086	638,984	8,876,567
1988	602,206	1,087,884	632,949	860,795	2,272,804	5,318,374	415,976	350,270	649,864	8,924,213
1989	599,839	1,087,467	619,811	831,724	2,252,357	5,353,726	413,918	366,338	662,045	8,969,069
1990	595,692	1,089,800	603,466	808,974	2,221,739	5,378,003	414,072	373,607	681,808	9,010,821
1991	589,919	1,088,338	599,256	787,459	2,185,545	5,398,042	413,246	378,646	703,088	9,049,205
1992	582,703	1,086,635	599,097	770,052	2,143,653	5,415,607	413,147	377,617	726,983	9,084,043
1993	574,288	1,084,148	602,435	757,941	2,100,418	5,433,539	414,375	376,932	749,709	9,115,241
1994	564,936	1,080,797	603,011	749,720	2,048,803	5,451,680	414,337	374,948	770,779	9,142,753
1995	554,952	1,076,232	605,764	734,211	2,006,866	5,474,107	411,183	375,015	790,761	9,166,600
1996	544,657	1,070,045	604,733	721,625	1,962,981	5,494,991	409,281	374,217	810,092	9,186,850
1997	534,366	1,062,362	603,518	717,197	1,921,964	5,516,325	407,745	374,071	826,312	9,203,619
1998	524,365	1,052,794	602,209	716,958	1,886,158	5,535,815	405,675	375,181	841,794	9,217,073
1999	514,892	1,040,814	601,515	719,958	1,859,703	5,552,279	408,662	375,112	854,607	9,227,384
2000	506,128	1,026,832	600,976	720,265	1,841,484	5,567,858	412,815	372,275	868,256	9,234,760
2001	498,202	1,011,301	600,060	722,889	1,831,647	5,579,464	419,150	370,624	880,575	9,239,426

* Chiffres réels

que de 1 831 647 en 2001, soit une perte de quelque 504 000.

Le groupe principal de la population active (18-59 ans) connaîtra une croissance lente mais régulière jusqu'à la fin du siècle (ce qui n'encouragera pas l'immigration) soit une augmentation de 948 109 personnes de 1976 à 2001.

Les groupes des 60-64 ans et des personnes âgées (65 ans et plus) des deux tableaux présentent sensiblement les mêmes tendances: dans l'hypothèse d'une migration nulle, leur nombre atteindra 1 251 199 en 2001, et 46 766 de plus dans l'hypothèse d'une migration de 50 000.

L'immigration influera considérablement sur la population totale en 2001, qui sera de 9 239 426 (Tableau 1(a)) ou de 10 583 194 (Tableau 1), soit une différence de 1 323 768 personnes (16,3 pour cent) par rapport à 1976.

Aux fins du présent document, je ne retiendrai que les groupes d'âge qui constituent la clientèle de nos écoles élémentaires et secondaires. Aussi, dans les Tableaux 2 et 3, j'indique pour chacune des neuf projections démographiques (l'hypothèse retenue est indiquée au bas de chaque tableau) les prévisions touchant les groupes d'âge 5-13 ans et 14-18 ans. Les données sont représentées graphiquement dans les graphiques 1 (5-13 ans) et 2 (14-18 ans).

On remarquera tout d'abord combien ces prévisions sont sensibles à l'évolution des variables utilisées et qu'elles présentent de très grandes différences selon que le taux de fécondité et la migration nette sont élevés ou faibles. C'est le changement du taux de fécondité qui a le plus de répercussions, notamment lorsqu'il passe de 1,5 à 1,75.

Toutefois, comme les enfants qui appartiendront aux groupes des 5-13 ans en 1982 et 14-18 ans en 1991 sont déjà nés, les changements du taux de fécondité n'influeront pas sur les tableaux avant 1982 (pour les 5-13 ans) et 1991 (pour les 14-18 ans). (Voir les lignes pointillées des Tableaux 2 et 3

Tableau 2

Projections démographiques actuelles du groupe d'âge 5-13 ans, de 1977 à 2001

(fondées sur des calculs spéciaux de Statistique Canada à l'intention de la Commission)

Année	Projections démographiques								
	Fécondité faible (1)			Fécondité moyenne (2)			Fécondité élevée (3)		
	Migration			Migration			Migration		
	nulle	25 000	50 000	nulle	25 000	50 000	nulle	25 000	50 000
1976 (chiffres réels)	1,302,395	1,302,395	1,302,395	1,302,395	1,302,395	1,302,395	1,302,395	1,302,395	1,302,395
1977	1,262,335	1,271,708	1,271,856	1,262,335	1,271,708	1,271,856	1,262,335	1,271,708	1,271,856
1978	1,220,935	1,239,499	1,239,726	1.220,935	1,239,499	1,239,726	1,220935	1,239,499	1,239,726
1979	1,181,541	1,208,453	1,208,998	1,181,541	1,208,453	1,208,998	1,181,541	1,208,453	1,208,998
1980	1,154,363	1,187,808	1,188,716	1,154,363	1,187,808	1,188,716	1,154,363	1,187,808	1,188,716
1981	1,133,206	1,171,299	1,172,617	1,133,206	1,171,299	1,172,617	1,133,206	1,171,299	1,172,617
1982	1,124,700	1,165,160	1,166,955	1,124,700	1,165,160	1,166,955	1,124,700	1,165,160	1,166,952
1983	1,117,107	1,159,614	1,162,080	1,117,403	1,159,912	1,162,378	1,118,288	1,160,806	1,163,275
1984	1,103,817	1,148,091	1,152,117	1,105,125	1,149,421	1,153,446	1,109,049	1,153,408	1,157,435
1985	1,088,708	1,134,155	1,140,512	1,091,768	1,137,282	1,143,641	1,100,946	1,146,661	1,153,025
1986	1,080,437	1,125,936	1,135,432	1,086,620	1,132,289	1,141,790	1,103,014	1,149,124	1,158,638
1987	1,074,415	1,120,121	1,133,067	1,085,670	1,131,746	1,144,705	1,110,842	1,157,706	1,170,692
1988	1,070,019	1,116,816	1,133,454	1,087,884	1,135,349	1,152,013	1,123,404	1,172,122	1,188,837
1989	1,062,080	1,111,538	1,132,087	1,087,467	1,137,968	1,158,566	1,134,267	1,186,585	1,207,264
1990	1,056,875	1,110,475	1,135,185	1,089,800	1,144,852	1,169,642	1,147,905	1,205,387	1,230,307
1991	1,047,884	1,107,143	1,135,824	1,088,338	1,149,486	1,178,297	1,157,734	1,221,968	1,250,982
1992	1,038,979	1,103,394	1,135,793	1,086,635	1,153,398	1,185,999	1,166,389	1,236,921	1,269,834
1993	1,030,063	1,099,178	1,135,015	1,084,148	1,156,078	1,192,213	1,172,030	1,248,400	1,284,992
1994	1,021,097	1,094,525	1,133,604	1,080,797	1,157,505	1,197,006	1,174,480	1,256,254	1,296,395
1995	1,012,377	1,089,817	1,132,060	1,076,232	1,157,378	1,200,197	1,173,618	1,260,391	1,304,074
1996	1,004,091	1,085,293	1,130,791	1,070,045	1,155,311	1,201,564	1,169,413	1,260,792	1,308,178
1997	995,964	1,080,746	1,129,657	1,062,362	1,151,490	1,201,361	1,161,958	1,257,606	1,308,917
1998	986,995	1,075,206	1,127,717	1,052,794	1,145,581	1,199,280	1,151,494	1,251,144	1,306,625
1999	975,761	1,067,231	1,123,477	1,040,814	1,137,074	1,194,754	1,138,393	1,241,843	1,301,674
2000	962,649	1,057,244	1,117,342	1,026,832	1,126,428	1,188,215	1,123,119	1,230,217	1,294,539
2001	948,071	1,045,702	1,109,702	1,011,301	1,114,134	1,180,086	1,106,191	1,216,829	1,285,708

Taux de fécondité: faible: 1,5 vers 1983; moyen: 1,6 vers 1983; élevé, 1,75 vers 1977.

Taux de migration: Diminution de 46 000 (1976) à 25 000 vers 1986; diminution à 35 000 vers 1983, puis augmentation à 50 000 vers 1990.

Tableau 3

Projections démographiques actuelles du groupe d'âge 14-18 ans, de 1977 à 2001

(fondées sur des calculs spéciaux de Statistique Canada à l'intention de la Commission)

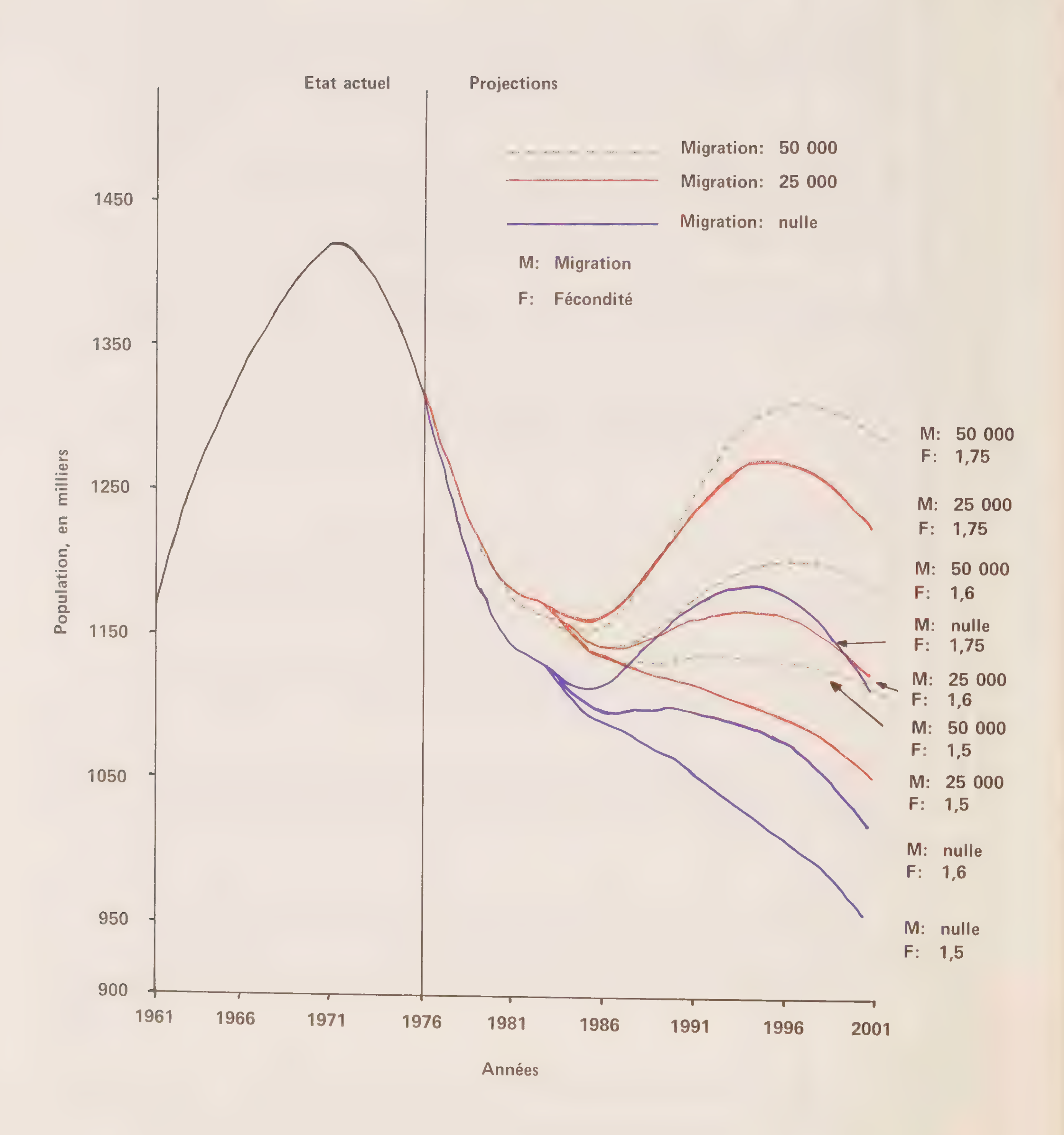
Année	Projections démographiques								
	Fécondité faible (1)			Fécondité moyenne (2)			Fécondité élevée (3)		
	Migration			Migration			Migration		
	nulle	25 000	50 000	nulle	25 000	50 000	nulle	25 000	50 000
1976 (chiffres réels)	815,995	815,995	815,995	815,995	815,995	815,995	815,995	815,995	815,995
1977	823,791	827,788	827,846	823,791	827,788	827,846	823,791	827,788	827,846
1978	820,940	826,651	826,773	820,940	826,651	826,773	820,940	826,651	826,773
1979	816,766	823,017	823,284	816,766	823,017	823,284	816,766	823,017	823,284
1980	797,057	810,564	811,013	797,057	810,564	811,013	797,057	810,564	811,013
1981	772,061	788,369	789,024	772,061	788,369	789,024	772,061	788,369	789,024
1982	736,383	755,825	756,731	736,383	755,825	756,731	736,383	755,825	756,731
1983	702,230	725,170	726,301	702,230	725,170	726,301	702,230	725,170	726,301
1984	678,571	705,392	707,133	678,571	705,392	707,133	678,571	705,392	707,133
1985	665,407	696,464	699,263	665,407	696,464	699,263	665,407	696,464	699,263
1986	652,225	688,150	692,370	652,225	688,150	692,370	652,225	688,150	692,370
1987	643,660	684,034	689,827	643,660	684,034	689,827	643,660	684,034	689,827
1988	632,949	676,568	684,176	632,949	676,568	684,176	632,949	676,568	684,176
1989	619,811	664,861	674,440	619,811	664,861	674,440	619,811	664,861	674,440
1990	603,466	647,980	659,645	603,466	647,980	659,645	603,466	647,980	659,645
1991	599,256	640,750	654,569	599,256	640,750	654,569	599,256	640,750	654,569
1992	598,803	637,682	653,843	599,097	637,979	654,140	599,980	638,870	655,031
1993	601,131	638,544	657,288	602,435	639,869	658,614	606,347	643,844	662,590
1994	599,961	637,713	659,247	603,011	640,829	662,366	612,161	650,179	671,722
1995	599,601	639,337	663,760	605,764	645,670	670,097	622,106	662,451	686,892
1996	593,514	636,931	664,145	604,733	648,519	675,746	629,822	674,394	701,648
1997	586,005	632,781	662,501	603,518	650,957	680,703	638,037	686,718	716,513
1998	578,208	628,034	659,860	602,209	653,054	684,927	644,945	697,538	729,488
1999	571,747	624,382	657,996	601,515	655,531	689,225	650,287	706,525	740,341
2000	566,815	622,024	657,199	600,976	657,898	693,199	653,818	713,376	748,866
2001	563,477	621,010	657,699	600,060	659,567	696,444	655,368	717,858	755,018

Taux de fécondité: faible: 1,5 vers 1983; moyen: 1,6 vers 1983; élevé: 1,75 vers 1977.

Taux de migration: Diminution de 46 000 (1976) à 25 000 vers 1986; diminution à 35 000 vers 1983, puis augmentation à 50 000 vers 1990.

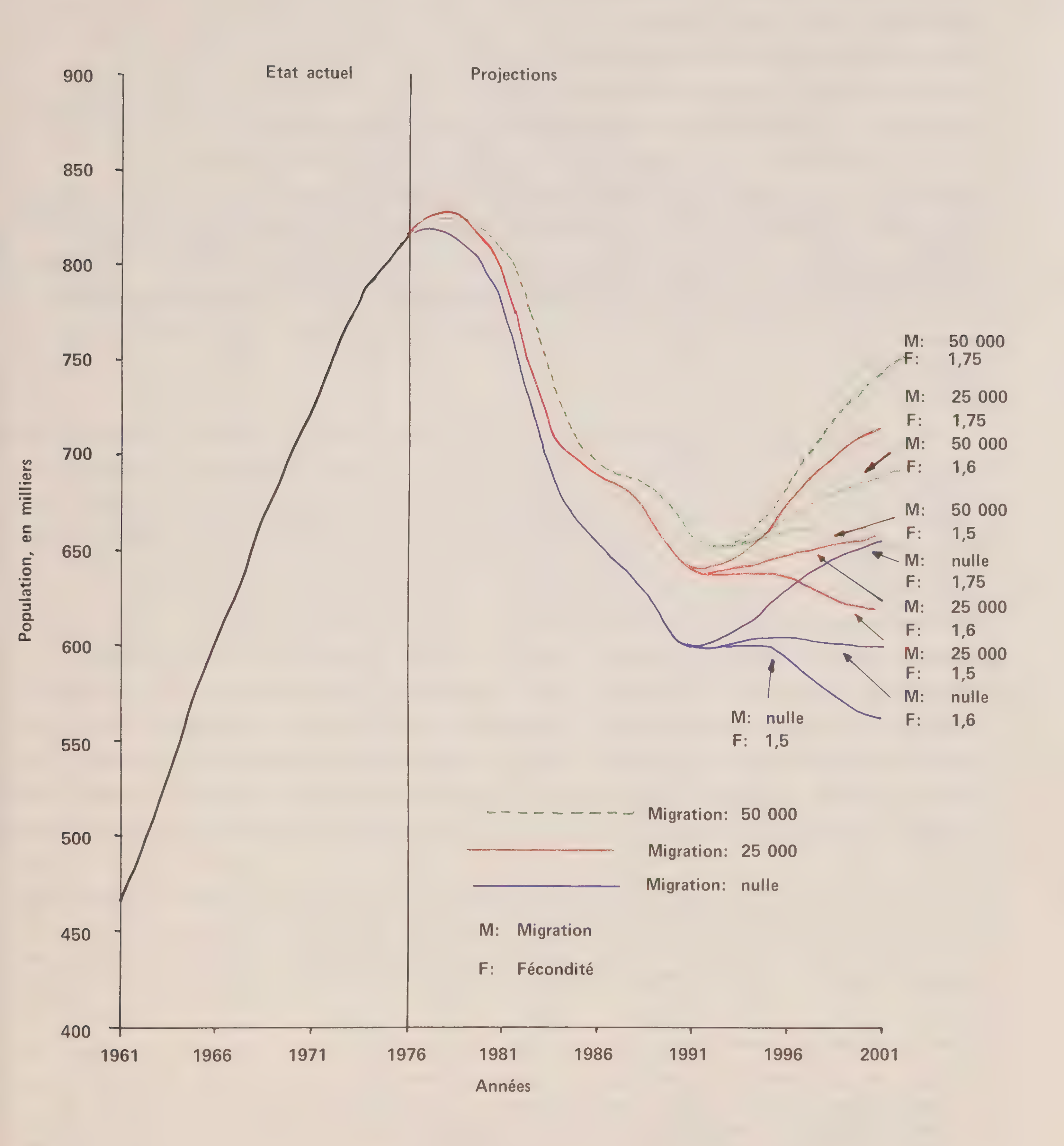
GRAPHIQUE 1

Etat actuel et projections du groupe d'âge 5–13 ans
en Ontario, de 1961 à 2001



GRAPHIQUE 2

Etat actuel et projections du groupe d'âge 14–18 ans en Ontario, de 1961 à 2001



et les courbes simples des graphiques 1 et 2). Dans l'hypothèse d'un taux de fécondité faible (par exemple, 1,5), il y a très peu de chance que l'on assiste à une nouvelle explosion démographique, même avec une migration nette élevée. Cette explosion pourrait se produire dans l'hypothèse d'une fécondité moyenne combinée à une migration nette de 25 000 ou de 50 000, ou encore d'une fécondité élevée accompagnée d'une migration nette même nulle. Dans le Tableau 2 et le graphique 1, les projections s'étalent rapidement en éventail après 1982, mais même dans l'hypothèse la plus optimiste, elles dépassent à peine le niveau de 1976, avant de continuer à baisser fortement. Pour le groupe des 14-18 ans, le Tableau 3 et le graphique 2 indiquent que la remontée d'après 1991 -- hypothèse la plus optimiste -- n'atteint pas le niveau de 1982 (elle est même très inférieure à celui de 1976).

Pour obtenir à ce stade-ci les projections désirées sur les effectifs scolaires, notamment une première approximation du nombre total des effectifs des écoles élémentaires et secondaires, j'ai utilisé des ratios de participation fondés sur l'expérience et les tendances des dernières années.[1] Les résultats sont indiqués dans les Tableaux 4 et 5 et illustrés dans les graphiques 3 et 4; ils sont évidemment semblables à ceux des Tableaux 2 et 3 et des graphiques 1 et 2. Ces données permettront au lecteur de voir les tendances probables des effectifs scolaires en Ontario à partir du milieu des années 1980 jusqu'à la fin du siècle. Combinées aux renseignements qui apparaissent plus loin dans ce rapport sur la situation économique en Ontario et sur les récents développements concernant le financement de notre système scolaire, elles lui permettront aussi de mieux évaluer si les différentes solutions possibles sont réalistes et susceptibles d'être retenues.

Je m'empresse d'ajouter que les projections détaillées par niveaux scolaires, par types d'écoles et par conseils scolaires sont en voie de préparation et seront publiées intégralement sous peu. Ces renseignements, indispensables à

---

[1] Les lecteurs doivent noter que les projections sur les effectifs des écoles secondaires peuvent être trop élevées si la tendance actuelle du taux de participation se maintient. A ma grande surprise, le nombre des inscriptions dans les écoles secondaires au 30 septembre 1977 a été sensiblement plus faible que prévu, dépassant à peine celui du 30 septembre 1976. Le phénomène reste inexpliqué et nous ne savons pas si cette tendance se maintiendra. Aussi avons-nous utilisé le ratio de participation de 1977 pour établir les projections ultérieures.

Tableau 4

Projections sur les effectifs totaux des écoles élémentaires, de 1977 à 2001
(de la maternelle à la 8e année)*

(fondées sur les projections du groupe d'âge 5-13 ans;
ratio de participation de 1976: 1,044 295)

Année	Fécondité: 1,5			Fécondité: 1,6			Fécondité: 1,75		
	Migration nette: nulle	Migration nette vers 1986: 25 000	Migration nette vers 1990: 50 000	Migration nette: nulle	Migration nette vers 1986: 25 000	Migration nette vers 1990: 50 000	Migration nette: nulle	Migration nette vers 1986: 25 000	Migration nette vers 1990: 50 000
1976**	1,360,085	1,360,085	1,360,085	1,360,085	1,360,085	1,360,085	1,360,085	1,360,085	1,360,085
1977	1,318,250	1,328,038	1,328,193	1,318,250	1,328,038	1,328,193	1,318,250	1,328,038	1,328,193
1978	1,275,016	1,294,403	1,294,640	1,275,016	1,294,403	1,294,640	1,275,016	1,294,403	1,294,640
1979	1,233,877	1,261,981	1,262,551	1,233,877	1,261,981	1,262,551	1,233,877	1,261,981	1,262,551
1980	1,205,495	1,240,422	1,241,370	1,205,496	1,240,422	1,241,370	1,205,496	1,240,422	1,241,370
1981	1,183,401	1,223,182	1,224,558	1,183,401	1,223,182	1,224,558	1,183,401	1,223,182	1,224,558
1982	1,174,518	1,216,771	1,218,645	1,174,519	1,216,771	1,218,645	1,174,519	1,216,771	1,218,645
1983	1,166,589	1,210,979	1,213,554	1,166,898	1,211,290	1,213,866	1,167,823	1,212,224	1,214,799
1984	1,152,710	1,198,946	1,203,150	1,154,077	1,200,335	1,204,538	1,158,174	1,204,498	1,208,704
1985	1,136,932	1,184,392	1,191,031	1,140,128	1,187,658	1,194,299	1,149,712	1,197,452	1,204,098
1986	1,128,294	1,175,809	1,185,726	1,134,752	1,182,444	1,192,366	1,151,872	1,200,024	1,209,960
1987	1,122,006	1,169,737	1,183,256	1,133,760	1,181,877	1,195,410	1,160,047	1,208,987	1,222,548
1988	1,117,415	1,166,285	1,183,660	1,136,072	1,185,639	1,203,041	1,173,165	1,224,041	1,241,497
1989	1,109,124	1,160,774	1,182,233	1,135,636	1,188,374	1,209,885	1,184,509	1,239,145	1,260,740
1990	1,103,689	1,159,663	1,185,468	1,138,073	1,195,563	1,221,451	1,198,751	1,258,780	1,284,803
1991	1,094,300	1,156,184	1,186,135	1,136,546	1,200,402	1,230,490	1,209,016	1,276,095	1,306,394
1992	1,085,000	1,152,269	1,186,103	1,134,768	1,204,488	1,238,533	1,218,054	1,291,710	1,326,081
1993	1,075,689	1,147,866	1,185,290	1,132,170	1,207,286	1,245,022	1,223,945	1,303,698	1,341,911
1994	1,066,326	1,143,007	1,183,817	1,128,671	1,208,777	1,250,027	1,266,504	1,311,900	1,353,819
1995	1,057,220	1,138,090	1,182,205	1,123,904	1,208,644	1,253,360	1,225,603	1,316,220	1,361,838
1996	1,048,567	1,133,366	1,180,879	1,117,443	1,206,486	1,254,787	1,221,212	1,316,639	1,366,124
1997	1,040,080	1,128,618	1,179,695	1,109,419	1,202,495	1,254,575	1,213,427	1,313,312	1,366,895
1998	1,030,713	1,122,832	1,177,669	1,099,428	1,196,325	1,252,402	1,202,499	1,306,563	1,364,502
1999	1,018,982	1,114,504	1,173,241	1,086,917	1,187,441	1,247,676	1,188,818	1,296,850	1,359,332
2000	1,005,289	1,104,075	1,166,835	1,072,316	1,176,323	1,240,847	1,172,868	1,284,709	1,351,881
2001	990,065	1,092,021	1,158,856	1,056,097	1,163,485	1,232,358	1,155,190	1,270,728	1,342,658

* Comprend également les 9e et 10e années dans les écoles séparées

** Chiffres réels

Tableau 5

Projections sur les effectifs totaux des écoles secondaires, de 1977 à 2001

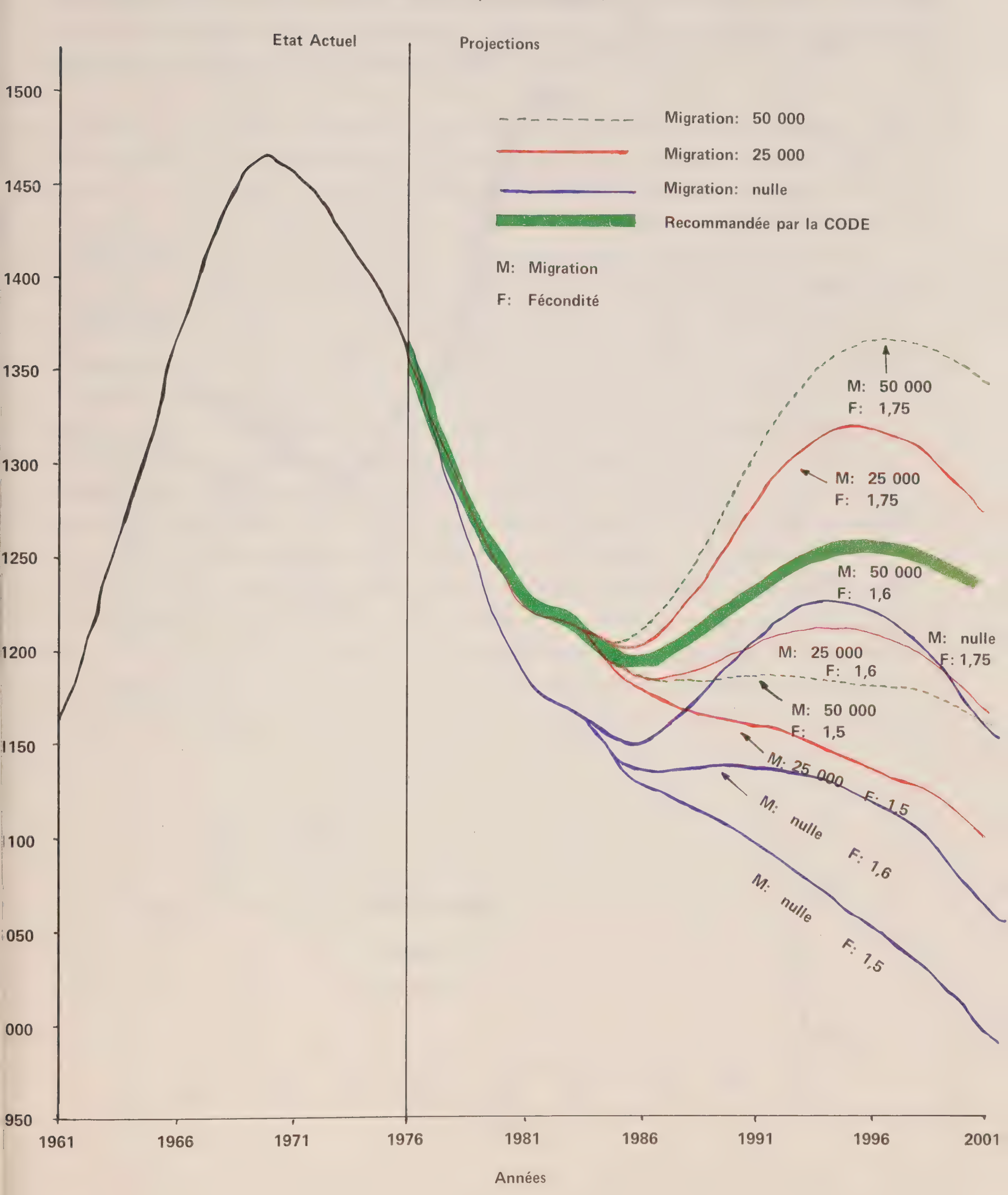
(fondées sur les projections du groupe d'âge 14-18 ans; ratio de participation de 1977: 0,741 457)

Année	Fécondité: 1,5			Fécondité: 1,6			Fécondité: 1,7		
	Migration nette: nulle	Migration nette vers 1986: 25 000	Migration nette vers 1990: 50 000	Migration nette: nulle	Migration nette vers 1986: 25 000	Migration nette vers 1990: 50 000	Migration nette: nulle	Migration nette vers 1986: 25 000	Migration nette vers 1990 50 000
1976*	613,055	613,055	613,055	613,055	613,055	613,055	613,055	613,055	613,055
1977*	613,830	613,830	613,830	613,830	613,830	613,830	613,830	613,830	613,830
1978	608,700	612,935	613,025	608,700	612,935	613,025	608,700	612,935	613,025
1979	605,605	610,240	610,438	605,605	610,240	610,438	605,605	610,240	610,438
1980	590,991	601,006	601,339	590,991	601,006	601,339	590,991	601,006	601,339
1981	572,458	584,550	585,035	572,458	584,550	585,035	572,458	584,550	585,035
1982	546,004	560,419	561,091	546,004	560,419	561,091	546,004	560,419	561,091
1983	520,680	537,690	538,528	520,680	537,690	538,528	520,680	537,690	538,528
1984	503,138	523,025	524,316	503,138	523,025	524,316	503,138	523,025	524,316
1985	493,377	516,405	518,480	493,377	516,405	518,480	493,377	516,405	518,480
1986	483,603	510,241	513,370	483,603	510,241	513,370	483,603	510,241	513,370
1987	477,253	507,189	511,484	477,253	507,189	511,484	477,253	507,189	511,484
1988	469,311	501,653	507,294	469,311	501,653	507,294	469,311	501,653	507,294
1989	459,569	492,972	500,075	459,569	492,972	500,075	459,569	492,972	500,075
1990	447,450	480,456	489,105	447,450	480,456	489,105	447,450	480,456	489,105
1991	444,329	475,095	485,341	444,329	475,095	485,341	444,329	475,095	485,341
1992	443,993	472,820	484,803	444,211	473,040	485,023	444,865	473,701	485,684
1993	445,719	473,459	487,357	446,686	474,442	488,341	449,586	477,389	491,289
1994	444,851	472,843	488,810	447,113	475,154	491,123	453,897	482,086	498,060
1995	444,584	474,047	492,156	449,154	478,743	496,855	461,271	491,186	509,308
1996	440,071	472,263	492,442	448,390	480,855	501,043	466,992	500,041	520,249
1997	434,503	469,186	491,223	447,489	482,663	504,719	473,083	509,179	531,271
1998	428,722	465,666	489,264	446,518	484,218	507,851	478,205	517,201	540,891
1999	423,931	462,959	487,882	446,004	486,055	511,038	482,166	523,865	548,938
2000	420,275	461,210	487,291	445,604	487,810	513,984	484,784	528,945	555,259
2001	417,800	460,458	487,662	444,925	489,047	516,390	485,934	532,268	559,821

* Chiffres réels

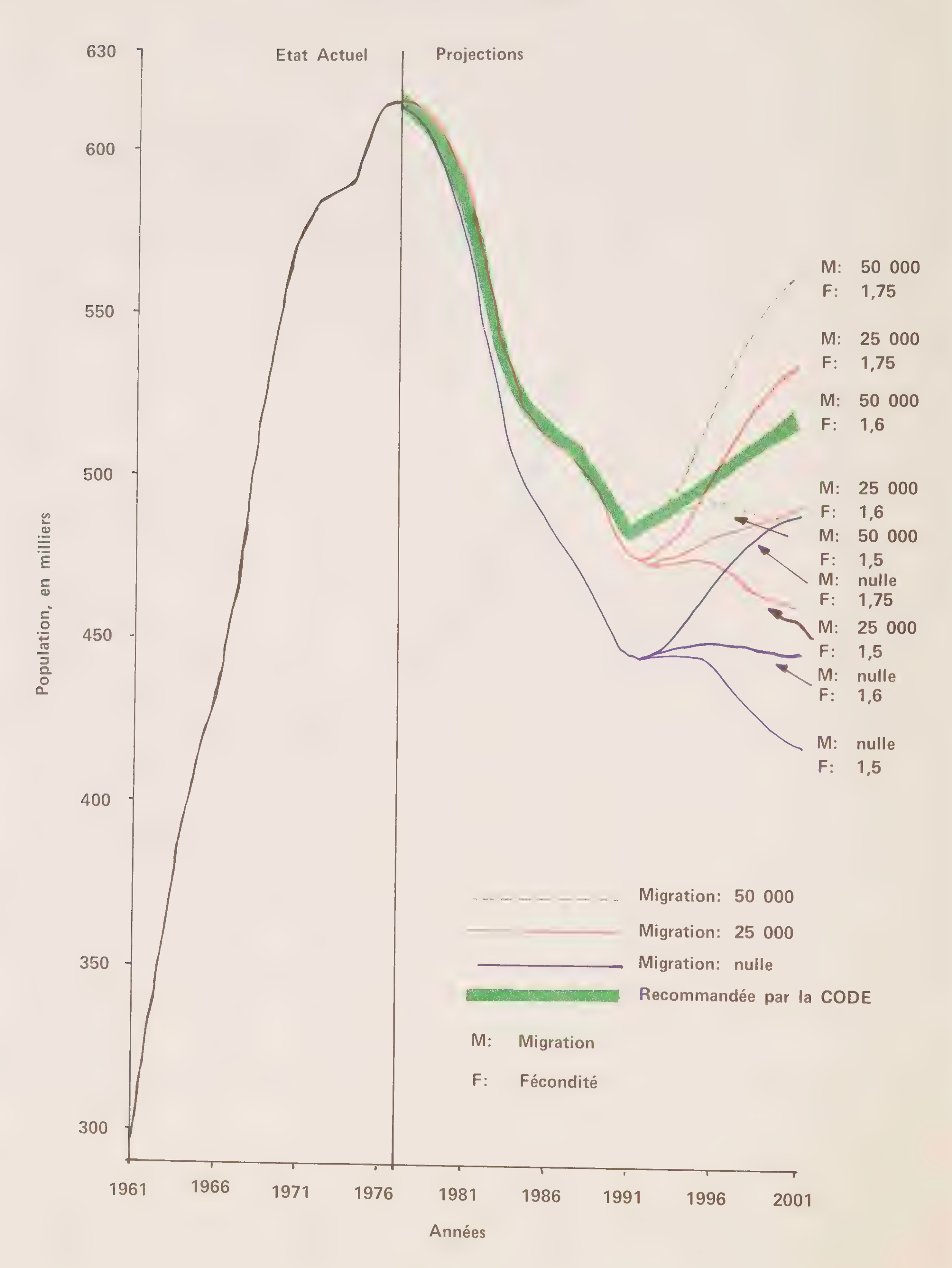
GRAPHIQUE 3

Etat actuel et projections des effectifs des écoles élémentaires de l'Ontario, de 1961 à 2001



GRAPHIQUE 4

Etat actuel et projections des effectifs des écoles secondaires de l'Ontario, de 1961 à 2001



la planification, ne sont pas nécessaires à ce stade et pourraient même nous faire perdre de vue notre objectif principal: déterminer le mieux possible les tendances générales et l'évolution de notre système scolaire.

Enfin, je me dois d'indiquer quelle est la projection qui me semble la plus vraisemblable. Je recommande que la planification soit faite en fonction des données de la sixième colonne des Tableaux 4 et 5, c'est-à-dire à partir de l'hypothèse de 1,6 enfant en moyenne par famille à compter de 1983 et jusqu'à la fin du siècle, et d'une migration nette décroissant jusqu'à 35 000 d'ici 1983, puis remontant à 50 000 par année vers 1990, pour se maintenir à ce niveau par la suite. La migration nette pourrait cependant n'être que de 25 000 par année pendant un certain temps. (Tout dépendra, j'en suis sûr, des négociations fédérales-provinciales sur les taux de migration nette.) Les projections que je recommande sont indiquées par les lignes vert foncé des graphiques 3 et 4. Elles concordent généralement avec celles de l'Ontario Ministry of Treasury, Economics and Intergovernmental Affairs (TEIGA), qui figurent dans mon premier rapport préliminaire. J'en tire la conclusion suivante: le niveau des effectifs dans les écoles élémentaires de l'Ontario ne se redressera pas beaucoup d'ici la fin du siècle; au mieux (après 1986), il pourrait augmenter légèrement de façon continue, jusqu'en 1996, puis fléchir à nouveau par la suite. Quant aux effectifs des écoles secondaires, ils devraient diminuer constamment jusqu'en 1992, puis se redresser lentement mais uniformément jusqu'en 2001; par la suite, à moins de changement notable entre-temps, ils devraient diminuer encore.

POINTS SAILLANTS DES PROJECTIONS SUR LES EFFECTIFS SCOLAIRES

Au risque de me répéter, j'attire une fois de plus l'attention sur les deux caractéristiques principales des tendances des effectifs scolaires:

(1) Les dix ou quinze prochaines années ne seront pas faciles, les effectifs continuant de décliner rapidement dans les écoles élémentaires, et encore plus rapidement dans les écoles secondaires de nombreuses régions.

(2) La tendance à la baisse ralentira vers 1986 ou 1987 dans les écoles élémentaires, et vers 1991 ou 1992 dans les écoles secondaires. Dans l'hypothèse la plus pessimiste, nous connaîtrons par la suite une légère diminution jusqu'à la fin du siècle. Dans l'hypothèse la plus optimiste, nous pourrions connaître une courte période d'augmentation légère mais progressive, suivie d'une période de nouveaux fléchissements. Il se peut que nous connaissions à nouveau une baisse relativement forte après le début du XXIe siècle. En effet, le nombre de femmes en âge de procréer commencera à décliner après 1985, les jeunes femmes issues de l'explosion démographique ayant dépassé les années de fécondité élevée (voir Tableau 1). Mais ce genre de projections concerne un avenir si lointain et dépend si étroitement d'hypothèses dont nous ignorons la validité que nous ne pouvons que les considérer comme un vague indicateur des tendances futures possibles.

Il nous faudra donc nous armer de courage pour planifier soigneusement la meilleure façon de faire face à la situation sans compromettre les programmes des systèmes scolaires élémentaires et secondaires des dix à quinze prochaines années. Par la suite, alors que nous connaîtrons une période relativement plus stable, voire une certaine croissance, nous pourrons planifier à plus long terme l'avenir de nos écoles. Il se peut que nous envisagions alors de réduire sérieusement l'envergure des activités scolaires, ou au contraire de dispenser les services scolaires à d'autres groupes d'âge -- en collaboration avec d'autres organismes -- de manière à ce que nos écoles puissent répondre aux besoins de tous les secteurs des collectivités dans lesquelles elles sont implantées.

En résumé, nous devrons faire preuve d'imagination pour mettre sur pied une foule de moyens à court terme si nous voulons triompher des obstacles de la prochaine décennie. Cela exigera beaucoup de temps, d'énergie et de ressources, mais nous pouvons dès maintenant commencer à nous préparer pour la période plus calme qui suivra cette époque mouvementée.

A l'appui de mes conclusions, j'invite le lecteur à consulter les travaux d'éminents démographes européens, dont on trouvera un résumé dans un article de fond intitulé "Les incidences économiques et sociales des tendances démographiques en Europe autour de l'an 2000", de Jean Bourgeois-Pichat, publié dans le Bulletin démographique des Nations Unies, n° 8, 1976. Les lecteurs intéressés par un des aspects les plus importants des types démographiques canadiens liront avec intérêt un article très documenté sur le Québec et intitulé "La fin de la revanche des berceaux: Qu'en pensent les Québécoises?" de Jacques Henripin et Evelyne Lapierre-Adamcyk, Département de Démographie de l'Université de Montréal, 1974.

Avant d'analyser les problèmes majeurs de la réduction des effectifs scolaires et les différentes solutions et recommandations à court terme, nous aborderons la question des revenus et dépenses de notre système scolaire au cours des dernières années et nous examinerons les conséquences de l'inflation sur les coûts futurs.

RECOMMANDATIONS

1) Planifier les effectifs scolaires futurs en se fondant sur l'hypothèse de 1,6 enfant en moyenne par famille à compter de 1983 et jusqu'à la fin du siècle, et d'une migration annuelle nette décroissante, passant de 46 000 en 1976 à 35 000 vers 1983, puis augmentant jusqu'à 50 000 vers 1990, niveau auquel elle se maintiendra par la suite.

Revenus et dépenses des conseils scolaires

L'une des contraintes de notre système scolaire qui m'inquiète le plus, ce sont ses limites financières apparentes. Je dis bien "apparentes", car j'ignore les limites exactes auxquelles nous nous heurterons dans l'avenir immédiat, pour ne rien dire de l'avenir à plus long terme. Si ces contraintes sont indéniables, il reste très difficile de prévoir ce qu'elles seront.

Le premier facteur qui entre en ligne de compte dans la prévision des conditions de l'avenir est l'état de notre économie. Toutes choses étant égales, je veux bien supposer que le gouvernement consacrera plus d'argent à l'éducation si l'économie se porte bien que si elle se porte mal.

En Ontario, nous disposons de projections d'experts concernant l'avenir de notre économie. Une étude très importante a été effectuée par le professeur David Foot à l'intention de cette Commission.[1] Il s'agit d'une adaptation et d'une mise à jour d'une étude économétrique d'envergure commandée par l'Ontario Economic Council. En plus de présenter les variables habituelles qui servent aux projections économiques, cette étude analyse certaines variables, notamment certains flux financiers qui intéressent particulièrement les responsables de la planification et de l'établissement des politiques scolaires. Dans le premier Rapport préliminaire, nous avons discuté à fond de cette étude, qui démontre de façon très convaincante qu'à moins d'adopter des politiques différentes, les conseils scolaires assisteront à une érosion continue de leurs revenus réels (en dollars constants) provenant des subventions provinciales.

Toutefois, ce qui m'intéresse le plus pour le moment, c'est que cet ensemble de projections, comme la plupart des autres prévisions macro-économiques, présente des renseignements contradictoires sur l'état actuel et futur de notre économie. Selon les variables que l'on choisit de mettre en évidence, l'économie de la province se porte relativement bien ou plutôt mal. Si le produit provincial

---

[1] David Foot, "Resources and Constraints: Public Education and the Economic Environment in Ontario, 1978-1987". Document de travail n° 1, Code, 1978.

brut croît à un rythme respectable (mais inférieur à nos attentes), la croissance du produit par habitant, notamment par travailleur, est moins impressionnante et pourrait se révéler plutôt décevante, du moins dans les années 1980. Quant au chômage, il continue d'être outrageusement élevé, tandis que la croissance de l'emploi est étonnamment rapide. Je me demande quelles macro-variables auront le plus de poids dans l'élaboration des politiques en matière scolaire. Quel pourcentage de la très modeste croissance du produit par travailleur sera consacrée à la consommation privée, et quelle part servira des fins publiques? Voilà quelles sont les décisions fondamentales qu'il faut prendre.

"Toutes choses étant égales", examinons quelques variables qui demeurent "constantes" dans cette hypothèse. L'une de ces variables est la politique. Le gouvernement peut poursuivre sensiblement sa politique actuelle de subventions aux conseils scolaires et aux municipalités, ou encore, pour réduire l'impôt foncier (ou pour toute autre raison), modifier de façon importante le ratio des contributions provinciales et locales pour quelques-uns ou pour l'ensemble des services publics locaux.

Une autre de ces "constantes" est l'habitude de considérer les dépenses en matière scolaire comme un investissement pour l'avenir. Nous sommes moins sensibles aujourd'hui qu'il y a dix ans à l'investissement que représente une augmentation ou une diminution minime des dépenses scolaires. Mais que se passerait-il si nous étions sûrs qu'un faible accroissement de ces dépenses se traduirait par un taux de rendement élevé?

Parmi quelques autres "constantes", mentionnons notre conception des rapports entre l'enseignement et les exigences du marché du travail, entre les dépenses en matière scolaire et la répartition du revenu ou des possibilités, et sur la répartition des fonds entre l'enseignement élémentaire et secondaire et l'enseignement supérieur.

C'est avec plaisir que j'ai pris connaissance des projections d'une autre personne (David Foot) sur les subventions provinciales aux conseils scolaires. Je m'en suis servi en faisant les hypothèses nécessaires quant à leur permanence, mais je ne présente aucune prévision quant aux subventions, à ce stade.

Mais revenons aux prévisions économiques générales. Certains économistes présentent des projections plus optimistes que d'autres, et il semble que leur optimisme soit justifié. Toutefois, je ne souscris pas aux prévisions plus optimistes touchant l'avenir économique immédiat de l'Ontario et je prévois des problèmes financiers pour nos principales entreprises de service du secteur public, notamment en éducation.

Depuis 1975-1976, le budget annuel de l'Ontario accuse un déficit annuel qui dépasse de beaucoup un milliard de dollars ($1,8 milliard en 1975-1976, $1,3 milliard en 1976-1977, $1,6 milliard (prévu) en 1977-1978 et $1,1 milliard (prévu) en 1978-1979).[1] En présentant le budget de 1977, le gouvernement s'est engagé à présenter un budget équilibré d'ici 1981. Cet engagement repose sur l'hypothèse que la croissance du secteur public au Canada a gêné celle du secteur privé, et qu'il faut promouvoir ce dernier pour créer de l'emploi pour la plupart de ceux qui viendront grossir les rangs des travailleurs d'ici quelques années. L'établissement d'un budget équilibré passe principalement par la compression des dépenses et, à toute fin pratique, par leur diminution réelle (en dollars constants) dans certains domaines. A la lumière de ces faits, il n'est pas étonnant que le pourcentage des dépenses totales des conseils scolaires assumées par la province ait diminué depuis 1975 (voir Tableau 6).

Bien que l'ensemble des subventions scolaires provinciales se soit accru de $339 millions entre 1975 et 1978, cette augmentation a été presque annulée par l'inflation. Conformément à l'engagement pris à Edmonton, les conseils scolaires, tout comme les municipalités, s'attendaient à voir préserver l'importance de leurs subventions; mais cet engagement, en ce qui a trait aux conseils scolaires, a été réinterprété dernièrement pour inclure les sommes considérables versées par la province à la caisse de retraite des enseignants, et les subventions aux conseils scolaires ont été réduites d'autant.

Le Tableau 6 ne porte que sur les dépenses d'exploitation (les dépenses en immobilisations ont diminué sensiblement ces dernières années). En 1967, les dépenses des conseils scolaires dépassaient pour la première fois le cap du

---

[1] Le gouvernement vient d'annoncer que le déficit prévu de 1978-1979 est de $1,4 milliard (Toronto Star, 28 juillet 1978).

Tableau 6

CONTRIBUTIONS PROVINCIALES ET LOCALES
AUX DEPENSES DES CONSEILS SCOLAIRES

(Dépenses d'exploitation des écoles élémentaires et secondaires de l'Ontario, de 1967 à 1978)

DETAILS	Exercice			
	1967	1970	1975	1978 (1)
	(en millions)	(en millions)	(en millions)	(en millions
Dépenses totales des conseils scolaires	$1,048	$1,640	$2,656	$3,690
Total des subventions provinciales	$ 460	$ 845	$1,631	$1,970
Total des contributions locales	$ 588	$ 795	$1,025	$1,720
Pourcentage de la contribution provinciale	43.9%	51.5%	61.4%	53.4%
Nombre d'élèves	1,868,988	2,022,401	1,994,638	1,910,132
Subvention provinciale par élève	$ 246	$ 418	$ 817	$1,031
Contribution locale par élève	$ 315	$ 393	$ 514	$ 901
Dépenses totales par élève	$ 561	$ 811	$1,331	$1,932

(1) Chiffres estimatifs

Source: Rapports annuels du ministre de l'Education

milliard de dollars. Elles s'étaient accrues de $600 millions vers 1970; cinq ans plus tard, elles augmentaient encore d'un milliard, et en 1978 d'un autre milliard, atteignant alors $3,69 milliards.

De $460 millions qu'elle était en 1967, la part des dépenses des conseils scolaires assumée par le gouvernement provincial est passée à $1,970 milliard (est.) en 1978. Les contributions locales, qui proviennent en grande partie des taxes foncières, sont passées de $588 millions à $1,720 milliard. Le pourcentage des dépenses assumé par la province est passé de 43,9 pour cent en 1967 à 61,4 pour cent en 1975, pour diminuer par la suite à 53,4 pour cent (est.) vers 1978. Bien que le pourcentage assumé par la province ait crû sensiblement vers la fin des années 1960 et le début des années 1970, il a diminué vers 1978, si bien que les conseils scolaires financent aujourd'hui pratiquement le même pourcentage de leurs dépenses à même les taxes municipales qu'en 1970.

A la rubrique "Nombre d'élèves" du Tableau 6, on voit l'évolution des effectifs des écoles élémentaires et secondaires pour les années 1967, 1970, 1975 et 1978 (est.). Les lignes suivantes indiquent respectivement les subventions provinciales par élève, la contribution locale aux dépenses par élève et les dépenses totales par élève. En 1978, les subventions provinciales et la contribution locale étaient respectivement de 4,2 et 2,9 fois plus élevées qu'en 1967, et les dépenses totales par élève en 1978 étaient de 3,4 fois plus élevées qu'en 1967, ce qui représente une augmentation considérable. Mais cette augmentation se trouve grandement réduite par l'inflation: en utilisant comme indice de déflation l'indice des prix à la consommation, ce facteur de 3,4 se trouve ramené à environ 1,7. (En dollars de 1971, l'indice des prix à la consommation était de 86,5 en 1967, mais de 173,6 en mai 1978). Cette augmentation est modifiée en outre, quoique de façon moins importante, par le simple fait que le ratio des élèves du niveau secondaire par rapport à ceux du niveau élémentaire a augmenté au cours des dix dernières années et que nous avons toujours consacré plus d'argent par élève au niveau secondaire qu'au niveau élémentaire.

Dans le Tableau 7, j'attire l'attention sur l'augmentation des dépenses au cours des périodes de 1970 à 1975 et de 1975 à 1978. La province a absorbé 77,4 pour cent de l'augmentation des dépenses des conseils scolaires entre 1970 et 1975, et les conseils scolaires ont dû assumer le reste (22,6 pour cent) à même les taxes locales. Entre 1975 et 1978, la province n'a absorbé que 32,8 pour cent

Tableau 7

CONTRIBUTIONS PROVINCIALES ET LOCALES
A L'AUGMENTATION DES DEPENSES DES CONSEILS SCOLAIRES

(Dépenses d'exploitation des écoles élémentaires et secondaires de l'Ontario, de 1970 à 1978)

	AUGMENTATION	
	De 1970 à 1975	De 1975 à 1978
	(en millions)	(en millions)
1. Dépenses totales des conseils scolaires	$1,016	$1,034
2. Total des subventions provinciales	$ 786	$ 339
3. Total des contributions locales	$ 230	$ 695
4. Pourcentage de la contribution provinciale	77.4%	32.8%
5. Pourcentage de la contribution locale	26.6%	67.2%
	DIMINUTION DES EFFECTIFS ET AUGMENTATION DES COÛTS	
	De 1970 à 1975	De 1975 à 1978
6. Diminution des effectifs	27,763	84,508
7. Augmentation de la subvention provinciale par élève perdu	$28,311	$ 4,011
8. Augmentation de la contribution locale par élève perdu	$ 8,284	$ 8,224
9. Augmentation des dépenses totales par élève perdu	$36,595	$12,235

Source: Rapports annuels du ministre de l'Education

de l'augmentation, et les conseils scolaires ont dû assumer les 67,2 pour cent restants.

Au moment où j'écris ces lignes, les journaux nous expliquent abondamment que les électeurs de Californie viennent d'approuver la Proposition n° 13, qui réduit considérablement les taxes foncières, source des contributions locales aux budgets scolaires. Les journalistes nous parlent de la "révolte des contribuables" et de "date historique du fédéralisme américain". Je n'entends pas commenter les répercussions de ce référendum sur les finances publiques, les politiques ou le système scolaire américains, ni établir de parallèles entre le comportement des contribuables américains et canadiens. Mais je sais très bien qu'en Californie et en Ontario, comme dans la plupart des juridictions intermédiaires en Amérique du Nord, l'école publique est financée conjointement par les municipalités et l'Etat ou par les municipalités et la province. Je sais aussi que les contribuables de l'Ontario et de la plupart des autres niveaux de gouvernement ne cachent pas leur insatisfaction devant les dépenses de leurs gouvernements locaux, particulièrement en matière scolaire.

Mon travail au sein de cette Commission m'a permis d'entendre des représentants de tous les coins de la province, de lire les mémoires présentés à la Commission et les lettres ouvertes aux journaux, et d'écouter simplement mes compatriotes parler de leurs écoles, des taxes et des politiques scolaires. Il m'a convaincu que le contribuable ontarien s'interroge sur les relations qui lui semblent aberrantes entre la réduction des effectifs scolaires et l'augmentation des dépenses scolaires. Les quatre dernières rubriques du Tableau 7 contiennent des renseignements suffisants pour expliquer quelques-unes des frustrations des contribuables et quelques-uns de leurs doutes quant au bien-fondé des décisions prises par les responsables en matière scolaire.

La 6e ligne du Tableau 7 indique une diminution de 27 763 élèves dans les écoles élémentaires et secondaires, de 1970 à 1975, et de 84 508 de 1975 à 1978. Si nous établissions l'hypothèse toute simple (mais non prouvée) que les dépenses scolaires sont fonction des seuls effectifs, il faudrait conclure (voir la 9e ligne) que les dépenses totales ont augmenté de $36 595 par élève perdu, entre 1970 et 1975, et de $12 235 entre 1975 et 1978. Avant de rejeter comme absurde le rapport

effectifs/coûts que ces chiffres suggèrent, le lecteur doit se rappeler que les contribuables des années 1950 et 1960 ont dû assumer une augmentation des dépenses par élève et des dépenses totales comme conséquence inévitable de l'accroissement des effectifs scolaires. Persuadé d'être le dindon de la farce, le contribuable se demande: "Paierons-nous plus cher cette année parce que les effectifs scolaires ont augmenté ou parce qu'ils ont diminué?"

Les 7e et 8e lignes du Tableau 7 indiquent que de 1970 à 1975, la part assumée par la province pour l'augmentation des coûts "par élève perdu" a été de $28 311, et celle des conseils scolaires de $8 284. De 1975 à 1978, ces coûts ne représentaient plus que $4 011 pour la province, mais $8 224 pour les conseils scolaires.

Pour les contribuables renseignés comme pour les spécialistes en finances publiques et en administration scolaire, il semble que le gouvernement n'a pu empêcher que la réduction des effectifs ne s'accompagne d'une augmentation des dépenses totales des conseils scolaires, la plus grande partie de cette augmentation étant assumée par les contribuables locaux. Nous savons tous que ces dépenses auraient été encore plus élevées si les effectifs n'avaient pas diminué, et que "l'augmentation des dépenses par élève perdu" provient en grande partie de l'inflation, et non pas d'un élan de générosité des hommes politiques locaux ou provinciaux envers les écoles, ni d'un quelconque rapport étonnant d'économie d'échelle. Mais ces chiffres n'en démontrent pas moins le fondement de l'évaluation de la situation par l'opinion publique: moins d'élèves, des dépenses accrues et des taxes locales plus élevées. Si le fardeau fiscal est en rapport avec le revenu[1], l'évaluation foncière ou tout autre indice de la capacité de payer, on peut se demander si le fardeau des contribuables s'est accru ces dernières années, que ce soit dans le domaine de l'éducation ou pour l'ensemble des services publics locaux. La réponse à cette question dépend jusqu'à un certain point de ce que l'on entend par l'expression "ces dernières années". Il n'en reste pas moins que depuis 1975, le fardeau fiscal local découlant des dépenses des conseils scolaires a augmenté par rapport aux subventions provinciales. En d'autres termes, l'augmentation des dépenses depuis 1975 a été, dans une large mesure, assumée par un accroissement de la taxe foncière.

---

1 Voir, par exemple, le dernier rapport de "Family Income" de Statistique Canada, juillet 1978, sur le revenu familial, qui montre que le revenu a augmenté à un rythme plus rapide que l'inflation.

La réduction des effectifs scolaires entraîne et continuera d'entraîner des économies appréciables, à moins que nous (les contribuables de l'Ontario agissant par l'entremise de leurs représentants élus) ne décidions de continuer à augmenter les dépenses réelles par élève au même rythme que les effectifs diminuent, voire à un rythme supérieur. Cette décision m'apparaît bien improbable. Il appartiendra au gouvernement de décider si les économies réalisées doivent revenir entièrement à la province ou aux municipalités, ou être partagées entre les deux.

Il serait souhaitable que les politiques provinciales touchant la participation conjointe des provinces et des municipalités au financement du système scolaire donnent lieu à une déclaration de principes claire et non équivoque. Mais c'est peut-être là trop espérer. En effet, les politiques en ce domaine sont instables et très étroitement reliées aux développements dans plusieurs autres domaines dynamiques, notamment la réforme fiscale et l'ensemble de notre système de subventions aux municipalités.

Ce n'est pas critiquer le gouvernement de l'Ontario que de rappeler qu'il n'a pas encore arrêté de politique de financement scolaire adaptée aux conditions démographiques et socio-économiques actuelles. Il ne semble pas que d'autres provinces soient plus avancées que nous à cet égard. Je me permets d'ajouter que si cette politique existait, notre commission n'aurait pas sa raison d'être.

A défaut d'énoncés de politiques, les déclarations du Trésorier de la province lors du discours du budget de 1978 indiquent la philosophie actuelle du gouvernement concernant la question des finances publiques dans le contexte que connaissent actuellement les conseils scolaires et les municipalités.

Quant à la répartition provinciale/municipale des économies (ou plutôt des économies éventuelles) résultant de la réduction des effectifs, voici ce qu'en dit M. Darcy McKeough, trésorier de la province:

> "Monsieur le président, compte tenu de la réduction des effectifs scolaires et d'une croissance naturelle qui pourrait être nulle, je me demande si les dépenses des conseils scolaires et des municipalités doivent augmenter plus que les nôtres. (1)

Après un aveu aussi sincère reconnaissant que le gouvernement travaille à l'élaboration d'une politique de financement des conseils scolaires et des municipalités, et compte tenu du fait que plusieurs problèmes cruciaux relatifs à la réforme de la taxe foncière restent à résoudre, il n'est pas étonnant que plusieurs conseils scolaires aient indiqué à cette Commission qu'ils avaient de graves incertitudes concernant l'avenir.

On trouve à la même page du Budget de l'Ontario la remarque suivante du trésorier de la province:

> Quand nous aurons convenu d'un moyen acceptable de mettre en oeuvre la réforme de l'impôt foncier, le gouvernement procédera à une réforme connexe, celle des subventions, et à la révision du partage des revenus avec les municipalités.[2]

En plus des autres problèmes auxquels les conseils scolaires doivent faire face, mentionnons la responsabilité qu'ils ont de garantir les contributions à la caisse de retraite des enseignants, soit directement, soit indirectement en réduisant d'autant leurs subventions gouvernementales.

Il semble que l'incertitude et la confusion d'un grand nombre de conseils scolaires soient une réaction normale aux conditions instables actuelles. Les administrateurs qui travaillent à plein temps à régler les problèmes quotidiens de l'organisation et du financement scolaires sont des professionnels bien rémunérés. Ils doivent voir à ce que la province continue d'administrer des écoles efficaces, qui fonctionnent bien et permettent à nos enfants de bénéficier d'expériences scolaires satisfaisantes. Plus que jamais peut-être, ils peuvent se dire qu'ils méritent leur salaire. Mais les responsables locaux élus ne tirent pas leur satisfaction et leur encouragement de considérations d'ordre financier. Ils ont accepté, au nom de leurs concitoyens et dans l'intérêt des élèves de leur

---

1 Budget de l'Ontario, 1978, p. 13

2 Ibid.

territoire, de prendre des décisions difficiles, et qui le deviendront de plus en plus.

La tâche de cette Commission est de présenter des recommandations en vue d'apporter les meilleures réponses possibles aux questions concernant les politiques d'organisation et de financement du système scolaire, compte tenu des conditions qui prévaudront dans un avenir plus ou moins rapproché. Je sais fort bien que la meilleure façon de se tromper est de planifier en fonction de l'avenir sans se soucier des problèmes quotidiens. Cette Commission veillera donc à présenter des recommandations touchant des problèmes très actuels, notamment certaines adaptations immédiates devant les incertitudes actuelles et l'évolution de la situation. Ces adaptations feront l'objet de la section B de ce rapport.

A la suite des audiences de cette Commission et des mémoires qui lui ont été soumis, il apparaît clairement que plusieurs conseils scolaires s'attendent à devoir partager avec leurs contribuables une plus grande partie du fardeau du financement scolaire. Peut-être n'ont-ils pas tort. Il ne fait pas de doute que la capacité de payer d'un conseil scolaire augmente à mesure que ses effectifs diminuent. En termes plus simples, si le budget demeure le même alors que le nombre d'élèves diminue, on dispose de plus d'argent par élève. Aux fins du financement, le conseil scolaire semble alors plus riche, et le fardeau d'un niveau donné de dépenses par élève diminue efficacement. En d'autres termes, un niveau donné de dépenses par élève nécessite alors une taxe foncière moins élevée.

Si les mêmes critères d'attribution des subventions demeuraient en vigueur pendant quelques années alors que les effectifs scolaires continuent de diminuer, le gouvernement paierait "automatiquement" un pourcentage annuel moins élevé des dépenses totales des conseils scolaires. En outre, les conseils qui connaîtraient les réductions d'effectifs les plus rapides devraient assumer la plus grande partie de l'augmentation des dépenses à même les taxes locales.

La formule des subventions n'est pas la même d'année en année. En effet, les subventions sont redressées chaque année, et le gouvernement fixe alors la part des dépenses d'exploitation qu'il assumera ou la dépense moyenne en dollars par

élève. Ce qui demeure constant en vertu des ententes actuelles, aussi longtemps que la province admet le principe de l'égalité du fardeau fiscal pour un niveau donné de dépenses par élève, c'est le ratio de l'évaluation foncière relative par élève par rapport au pourcentage des dépenses par élève assumé au niveau local. Par exemple, dans le cas de deux conseils scolaires ayant le même nombre (et le même profil) d'élèves, mais dont le premier dispose de $10 000 d'évaluation par élève et le second, de $5 000, la proportion des dépenses locales totales sera deux fois plus élevée dans le premier cas.

Cette explication quelque peu simplifiée de notre système de subventions (qui ne tient pas compte d'un grand nombre de facteurs de pondération touchant les conditions d'existence et les services offerts) n'a pas reconnu l'importance du plafonnement des dépenses d'exploitation. Le pourcentage des dépenses par élève assumé par les subventions ne s'applique qu'à un maximum de dépenses par élève reconnues aux fins des subventions. S'il y avait également un plafonnement des dépenses totales d'exploitation (comme ce fut le cas de 1971 à 1975), le pourcentage des dépenses totales par élève assumé par les subventions annuelles serait déterminé par la formule des subventions. Toutefois, les conseils scolaires peuvent engager des dépenses qui excèdent le plafond des subventions, à condition de les payer au moyen des taxes locales. La formule ne fixe donc pas le montant des dépenses par élève, ni le pourcentage du total des dépenses par élève qui doit être assumé par la subvention. Et ce qui est peut-être plus important, c'est que les dépenses par élève supérieures aux subventions ajoutent au fardeau des conseils scolaires dont l'évaluation par élève est relativement faible.

Ces observations sur notre système de subventions, qui font suite aux commentaires précédents sur la réduction des effectifs scolaires et l'augmentation des dépenses totales et des dépenses par élève, peuvent se résumer ainsi:

1. La diminution des effectifs scolaires et l'accroissement des dépenses par élève est accueillie avec consternation et cynisme par le contribuable ontarien. Les explications sur le rôle de l'inflation dans l'augmentation des dépenses et l'impossibilité de réduire certaines dépenses fixes ne semblent pas le satisfaire.

2. Plusieurs conseils scolaires se préoccupent de l'augmentation possible du fardeau fiscal de leurs contribuables. Leurs craintes ne semblent pas diminuer quand on leur explique qu'en raison de la diminution des effectifs, la réduction du pourcentage des dépenses assumé par les subventions provinciales ne signifie pas nécessairement une augmentation réelle (en dollars constants) ou absolue (sans égard au fardeau provincial) des coûts scolaires pour le contribuable.

3. Cette préoccupation devient particulièrement aiguë dans le cas des conseils scolaires dont l'évaluation industrielle et commerciale est nulle ou faible, et l'évaluation résidentielle ou agricole plutôt modeste. Les dépenses supérieures aux subventions leur imposent alors un fardeau disproportionné par rapport aux conseils scolaires mieux pourvus. Et comme il s'agit surtout de conseils scolaires séparés ou ruraux, certains brandissent le spectre de la discrimination entre écoles séparées et publiques, rurales et urbaines. Cette crainte grandit en proportion de la réduction des dépenses subventionnées par rapport aux dépenses totales.

Le déséquilibre entre les effectifs scolaires et les dépenses nous frappe d'autant plus que le rythme de l'inflation est de beaucoup supérieur à celui de la réduction des effectifs. Si l'on veut isoler le pourcentage de l'augmentation des coûts attribuable à la hausse générale des prix et la partie qui correspond aux "augmentations réelles", il faut refaire les calculs des Tableaux 6 et 7 et les présenter en dollars constants.

Dans le Tableau 8, les chiffres du Tableau 6 sont présentés en dollars constants (dollars de 1970) pour 1975 et 1978. L'indice de déflation utilisé ici est celui de l'indice des prix à la consommation. L'utilisation d'un indice plus approprié donnerait sans doute des résultats quelque peu différents, mais j'ai choisi l'indice des prix à la consommation parce qu'il est plus connu et plus facile à comprendre. Nous voyons tout d'abord que les augmentations réelles sont beaucoup plus modestes qu'elles ne le semblent dans le Tableau 6. L'augmentation de 1970 à 1975 était légèrement supérieure à 9 pour cent et celle de 1975 à 1978, d'environ 10,7 pour cent. Ce qui est notable ici, c'est

Tableau 8

DEPENSES DES CONSEILS SCOLAIRES EN DOLLARS CONSTANTS DE 1970
ASSUMEES PAR LA PROVINCE ET LES MUNICIPALITES

(Dépenses d'exploitation des écoles élémentaires et secondaires de l'Ontario, de 1970 à 1975)

DETAILS	ANNEE			DIFFERENCE	
	1970	1975	1978[1]	1970 TO 1975	1975 TO 1978
	(en millions de dollars)			(en millions de dollars)	
Dépenses totales des conseils scolaires	1,640	1,788	1,980	+ 148	+ 192
Total des subventions provinciales	845	1,098	1,057	+ 253	- 41
Total des contributions locales	795	690	923	- 105	+ 233
				POINTS DE POURCENTAGE	
Pourcentage des contributions provinciales	51.5%	61.4%	53.4%	+ 9.9	- 8.0
Pourcentage des contributions locales	48.5%	38.6%	46.6%	- 9.9	+ 8.0
Nombre d'élèves	2,022,401	1,994,638	1,910,132	- 27,763	- 84,506
Subvention provinciale par élève	$ 418	$ 550	$ 553	+ $132	+ $3
Contribution locale par élève	$ 393	$ 347	$ 484	- $ 46	+ $137
Dépenses totales par élève	$ 811	$ 897	$ 1,037	+ $ 86	+ $140

(1) Estimatif

Source: Rapports annuels du ministre de l'Education

l'évolution de la croissance des dépenses provinciales et locales. Les subventions provinciales ont augmenté de $253 millions (en dollars de 1970) de 1970 à 1975, pour diminuer ensuite de $41 millions de 1975 à 1978, alors que les contributions locales (municipales) aux dépenses des conseils scolaires ont diminué de $105 millions (en dollars de 1970) de 1970 à 1975, pour augmenter ensuite de $233 millions de 1975 à 1978.

Il reste à démontrer qu'il y a eu une augmentation des dépenses totales résultant de la réduction des effectifs scolaires, même en tenant compte de l'inflation. Cette augmentation était de $148 millions de 1970 à 1975, et de $192 millions de 1975 à 1978, comme l'indique la première ligne du Tableau 8. L'augmentation par élève a été de $86 en dollars constants (de 1970) de 1970 à 1975 et de $140 de 1975 à 1978. Les subventions provinciales par élève ont augmenté de $132 de 1970 à 1975, alors que les contributions locales ont diminué de $46. De 1975 à 1978, les subventions provinciales par élève ont augmenté de $3 et les contributions locales, de $137.

Il est intéressant de remarquer que les augmentations les plus importantes des dépenses par élève, en dollars constants comme en dollars courants, sont survenues durant la période des mesures de contrôle anti-inflation. Il n'est pas impossible qu'une bonne partie des problèmes actuels de financement scolaire résultent de notre incapacité à contrôler l'augmentation des salaires dans le secteur public vers le milieu des années 1970. En ce cas, nous pouvons nous demander quel serait l'état des finances scolaires si cette décennie marquée par une augmentation rapide des salaires avait été caractérisée également par une augmentation du nombre d'élèves. Nous étions peut-être beaucoup mieux en mesure de faire face à une augmentation accrue des effectifs scolaires dans les années 1960 qu'aux exigences salariales des employés du secteur public dans les années 1970.

Les effets probables de l'inflation sur les coûts d'exploitation futurs sont renversants. Comme il semble que l'éducation continuera d'être une industrie qui exige une main-d'oeuvre abondante, l'inflation qui influera sur les coûts d'exploitation proviendra surtout des hausses des salaires, notamment ceux des enseignants. Les Tableaux 17 à 23 de la partie 6, Section B de ce rapport, présentent plusieurs séries de projections sur les salaires des enseignants des écoles secondaires de 1978 à 1987. Ces projections sont fondées sur l'hypothèse

d'une augmentation en fonction de niveaux moyens d'expérience et de qualifications, et sur une deuxième hypothèse d'une inflation annuelle de 8 pour cent. Sans l'inflation, le salaire moyen sera de $25 399 à $26 287 en 1987. En tenant compte de l'augmentation de 8 pour cent, le salaire moyen d'un enseignant du niveau secondaire sera de $54 834 à $56 751. Les projections correspondantes de la masse salariale totale (enseignants des écoles secondaires, directeurs adjoints et directeurs) varient de $777 752 000 à $803 369 000, et de $1 679 104 000 à $1 734 409 000.

Ces projections sont fondées sur l'hypothèse prudente selon laquelle la baisse des effectifs scolaires ira de pair avec des ratios maître/élève constants et sur une autre hypothèse (l'hypothèse des "coûts accrus") selon laquelle les grilles salariales actuelles seront maintenues en même temps que les augmentations certaines découlant de l'expérience moyenne et des qualifications d'un personnel enseignant vieillissant. Si nous utilisons les autres hypothèses: indice d'inflation constant de 8 pour cent pour toutes les dépenses, ratio constant enseignants/autres employés et ratio constant salaires/autres dépenses, les dépenses totales d'exploitation prévues pour nos écoles publiques et secondaires seront de quelque $6,310 milliards en 1987, soit $2,620 milliards de plus qu'en 1978. Si la province assume 60 pour cent de cette augmentation -- niveau approximatif atteint avant la baisse de 1975, soit $1,572 milliard -- les contribuables verront leurs taxes augmenter de $1,048 milliard, soit une augmentation d'environ 61 pour cent des contributions locales estimatives de 1978 (voir Tableau 6). Mais si le pourcentage des contributions provinciales se maintient au niveau de 1978 (53,4 pour cent -- Tableau 8), les contributions locales devront augmenter d'environ $1,221 milliard, soit quelque 71 pour cent de plus qu'en 1978.

Il est évident que le défi du financement scolaire serait beaucoup moins sérieux si l'inflation n'avait pas de répercussions sur la répartition du produit provincial brut entre le secteur public et le secteur privé, sur la répartition des recettes fiscales entre les municipalités et la province et sur le coût relatif de tous les services publics. Mais l'inflation n'est pas un mythe et il faut en tenir compte dans l'élaboration d'un système de

financement conçu également en fonction de la réduction des effectifs scolaires. Il serait peut-être plus exact de dire que le défi à relever est de mettre sur pied un système de financement scolaire qui tienne compte de la réduction des effectifs en période d'inflation.

L'inflation ne facilite pas la tâche du financement scolaire, mais je me préoccupe également des répercussions qu'auront les contraintes financières et les fluctuations des coûts sur les programmes scolaires. Par exemple, comment empêcher que la mise sur pied de programmes supplémentaires obligatoires ou fortement recommandés par le ministère de l'Education (Français, langue seconde; Anglais, langue seconde; langues d'origine; classes d'immersion en français et classes spéciales) n'affecte les programmes de base destinés à l'ensemble des élèves? Les conseils scolaires trouvent parfois que les fonds alloués à ces programmes supplémentaires par le gouvernement provincial ne sont pas suffisants, ce qui les met dans une situation difficile en les obligeant à présenter ces programmes au coût des programmes de base ou des programmes plus généraux, ou à restreindre l'éventail des programmes spéciaux.

A ces différents problèmes s'ajoutent les pressions de toutes sortes pour adapter les programmes à la réduction des effectifs. La plupart de ces problèmes seront traités plus en profondeur dans la partie 3, section B (Programmes). Je ne fais que les mentionner en passant parce qu'ils démontrent que le financement scolaire est lié autant à des problèmes internes qu'aux problèmes plus généraux du financement public.

Il reste un autre sujet important à discuter avant de présenter quelques énoncés sur le choix des politiques de financement scolaire. Il s'agit de la confusion incroyable qui existe, même parmi les principaux intéressés, sur les deux aspects distincts de la politique des subventions scolaires provinciales. En effet, certains croient que le coût de l'éducation pour la province, c'est-à-dire l'ensemble des subventions aux conseils scolaires ou la proportion des dépenses totales assumées par le gouvernement, est déterminé par la formule des subventions. Selon cette hypothèse, une réduction des effectifs et une augmentation de

l'évaluation moyenne par élève entraînent automatiquement une diminution du pourcentage des dépenses des conseils scolaires assumé par la province. Il n'en est rien. En effet, comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement réexamine chaque année la question des dépenses totales et de leur répartition entre la province et les municipalités, ce qui permet de faire les redressements, mineurs ou majeurs, qui s'imposent dans ces variables de base. Ces décisions importantes sont la première étape de la mise en oeuvre d'une politique de financement scolaire. La formule des subventions, qui joue à l'étape suivante, concerne la répartition entre les conseils scolaires du montant total des subventions. Cette répartition se fait sous le signe de l'équité, tant du point de vue de l'accessibilité de l'éducation que de celui de la répartition du fardeau fiscal.

Le gouvernement peut atteindre son premier objectif -- accessibilité de l'éducation -- en fixant un minimum ou un niveau donné de dépenses par élève pour tous les conseils scolaires. En ce cas, les subventions provinciales ne profiteraient qu'aux conseils scolaires incapables, même en haussant exagérément la taxe foncière, de trouver les fonds nécessaires. Elles ne seraient versées qu'à une minorité de conseils scolaires, la majorité pouvant raisonnablement débourser beaucoup plus qu'elle ne le fait actuellement. Or, les subventions sont versées à tous les conseils scolaires. On se préoccupe de l'équité dans la répartition du fardeau fiscal plutôt que dans l'accessibilité de l'éducation. On peut donc dire que le gouvernement se préoccupe d'alléger le fardeau fiscal (taxe foncière) et de le répartir équitablement.

Le gouvernement peut évidemment distribuer des subventions beaucoup plus -- ou beaucoup moins -- généreuses aux écoles élémentaires et secondaires. Cela aurait évidemment certaines conséquences: hausse de l'impôt provincial (notamment de l'impôt sur le revenu et de la taxe de vente), diminution des budgets alloués à d'autres secteurs importants (tels que la santé), réaffectation du budget global (des universités au secteur secondaire public, par exemple), ou une combinaison de l'une ou l'autre. Rappelons que les deux facteurs de changement qui influent le plus sur les décisions en matière de dépenses scolaires sont la réduction des effectifs scolaires et la réticence toujours plus grande du gouvernement à garantir les dépenses croissantes des conseils scolaires. La première de ces conditions

risque de se prolonger, et nous n'y pouvons rien pour le moment. Quant à la deuxième, elle découle purement et simplement d'une politique gouvernementale; elle peut donc changer en tout temps, du moment que les responsables décident d'en assumer les coûts.

Le moment est peut-être venu de faire le point sur l'éventail des solutions qui peuvent être adoptées, ou l'ontdéjà été dans certains cas, pour résoudre le problème de la réduction des effectifs scolaires:

Fermer certaines écoles ou certaines classes.

Réduire le personnel.

Diminuer l'éventail des programmes offerts.

Accepter l'augmentation des coûts par élève.

Adopter une solution qui s'inspire des quatre précédentes.

Ces solutions ont été de loin les plus fréquentes. Nous opterons pour l'une d'entre elles chaque fois que nous devrons prendre une décision face à la réduction des effectifs scolaires. La difficulté ne réside pas dans la mise en pratique de l'une quelconque de ces solutions, mais plutôt dans le choix de la solution elle-même. C'est une décision à laquelle il vaut la peine de s'arrêter sérieusement.

L'augmentation des coûts par élève sera souvent la solution appropriée. En ce cas, il sera nécessaire de fixer une limite à cette augmentation. Nous déciderons généralement qu'elle sera très minime. Au nom de l'efficacité, nous ne devons pas accepter une augmentation des coûts par élève supérieure à ce que nous serions disposés à payer pour éviter la fermeture d'une classe ou d'une école, la réduction du personnel ou la réduction des programmes, si tous les revenus provenaient d'une source commune. Les problèmes d'efficacité sont plus complexes quand il faut décider quelle catégorie de contribuables (locaux ou provinciaux) assumeront le fardeau fiscal (ou bénéficieront d'un allègement) résultant de l'acceptation (ou du rejet) d'une augmentation des coûts par élève. Ils se compliquent davantage quand la répartition des coûts entre les catégories de contribuables est confuse et que l'augmentation du rendement fiscal entraîne des problèmes différents selon la catégorie des contribuables.

En dernier ressort, je devrai faire deux sortes de recommandations touchant le financement du système scolaire en période de réduction des effectifs. La recommandation du premier type, ou plutôt du premier niveau, doit être simple et répondre à la question suivante: Doit-on tenter de régler les problèmes futurs du financement scolaire au moyen de corrections apportées au système actuel de subventions qui existe depuis 1964, ou doit-on envisager une réforme, c'est-à-dire des changements fondamentaux, voire le remplacement du système actuel de subventions La recommandation du second niveau doit porter sur des corrections précises à apporter au système actuel de subventions, dans l'hypothèse où il serait reconnu comme le meilleur mécanisme à l'heure actuelle, ou sur des mesures particulières touchant un nouveau système de financement scolaire.

Toutefois, à ce stade, j'ai deux recommandations préliminaires à présenter touchant le financement des systèmes scolaires publics. Je commencerai par une présentation très simple de notre système de financement scolaire provincial/ municipal et des problèmes majeurs qui en découlent.

La Figure 1 indique les relations entre les effectifs scolaires et les subventions reçues par un conseil scolaire donné. Il s'agit d'une relation simple et directe: plus les effectifs sont nombreux, plus les subventions sont élevées (en dollars constants).

FIGURE 1

Effectifs ⟶ Subventions

La Figure 2 illustre les relations entre les effectifs de tous les conseils scolaires de la province et les subventions totales.

FIGURE 2

Total des effectifs scolaires dans la province

Politiques provinciales

Total des subventions des conseils scolaires

Evaluation foncière

Les relations entre les effectifs scolaires et le total des subventions des conseils scolaires sont influencées par les politiques provinciales. Nous supposons que ces politiques sont faites en tenant compte de l'évaluation foncière. Nous supposons en outre que si les effectifs augmentent plus rapidement que l'évaluation foncière, le gouvernement veillera à ce qu'augmentent les subventions totales aux conseils scolaires ainsi que les subventions par élève, et que si les effectifs diminuent alors que l'évaluation foncière demeure constante ou augmente, les subventions totales diminueront (en dollars constants), de même que les subventions par élève. Normalement, lorsque les effectifs diminuent, le pourcentage des taxes municipales dans le budget des conseils scolaires augmente. Dans le cas de la réduction des effectifs de 1975 à 1978, le pourcentage des taxes municipales est passé de 39 à quelque 47 pour cent.

Certains objecteront que cette augmentation du fardeau fiscal des contribuables locaux dépend de ce que les administrateurs scolaires ont permis une augmentation des dépenses par élève plus rapide que l'augmentation des subventions par élève. Mais on doit reconnaître une autre conséquence de ce développement: comme les subventions représentent une portion de plus en plus réduite des dépenses des conseils scolaires et que de plus en plus de conseils scolaires ont des dépenses qui excèdent leurs subventions, la majeure partie du coût de l'augmentation des dépenses par élève retombe sur les contribuables locaux. Les revenus tirés de la taxe foncière entraînent de grands écarts dans le fardeau fiscal d'un conseil scolaire à l'autre, selon la valeur de la propriété foncière. La question de l'équité -- pour les élèves et pour les contribuables -- qui semblait avoir perdu de son importance depuis la création de la nouvelle structure des conseils scolaires en 1969, en prend de plus en plus. Actuellement,

elle est étroitement liée à la question fondamentale de l'efficacité: Sur quels critères s'appuyer pour décider des budgets scolaires?

Je recommande d'abord que le ministre de l'Education et le trésorier de la province reconnaissent clairement qu'en raison de la réduction des effectifs scolaires et de la nécessité de traiter les élèves et les contribuables avec l'équité qui caractérise cette période de notre histoire et de contrôler efficacement les dépenses en matière scolaire, des redressements importants doivent être apportés au financement de notre système scolaire.

Je recommande en outre que le gouvernement donne immédiatement l'assurance que pendant une certaine période, par exemple deux ans, l'allocation du Conseil du trésor au ministère de l'Education aux fins de subventions générales sera calculée de façon à ce que la subvention provinciale par élève ne soit pas inférieure à celle de 1978 et qu'elle tienne compte de l'inflation (je laisse à d'autres le soin de proposer l'indice d'ajustement approprié).

RECOMMANDATIONS

1) Reconnaître clairement, avec le trésorier de la province, qu'en raison de la réduction des effectifs scolaires, des redressements importants doivent être apportés au financement de notre système scolaire.

2) Donner immédiatement l'assurance que pendant une certaine période, par exemple deux ans, les subventions provinciales par élève ne seront pas inférieures à celles de 1978 et qu'elles seront indexées au coût de la vie.

SECTION B: Problèmes critiques

et recommandations pour une action immédiate

INTRODUCTION

Il est malheureusement évident que si la baisse des effectifs scolaires se poursuit, nous ne pourrons pas maintenir la niveau actuel de notre système scolaire. Au cours des dix à quinze prochaines années, nous ne pourrons éviter certaines restrictions importantes. La situation économique peut s'améliorer, entraînant une légère augmentation des ressources consacrées aux systèmes scolaires. Mais même dans la conjoncture économique la plus favorable, il nous faudrait appliquer des politiques favorisant l'augmentation des coûts par élève, au détriment d'autres services publics ou du secteur privé, pour maintenir le niveau actuel de nos écoles élémentaires et secondaires. Il semble qu'il n'y ait pas de soulagement immédiat aux contraintes financières décrites dans la section précédente et dans le premier rapport préliminaire. Aussi, à moins d'offrir aux écoles de nouveaux moyens de financement, il faudra nous résigner à des restrictions, même à court terme, qui pourraient prendre diverses formes: réduction de l'éventail des programmes scolaires, réorganisation interne des écoles, "famille d'écoles" ou groupements scolaires, réorganisation des activités des conseils scolaires, voire remaniement ou fusion de conseils, mutations de personnel, diminution du personnel enseignant, et peut-être plafonnement des dépenses par élève. Aucune de ces décisions n'est facile à prendre et chacune entraîne des répercussions malheureuses; mais toutes sont légitimes et quelques-unes s'imposent. Elles seront plus efficaces et pourront être mises en oeuvre d'une façon plus équitable si elles sont bien planifiées.

Nous devons dès maintenant entreprendre la planification. Il faut d'abord répondre aux exigences à court terme tout en nous préparant aux changements à long terme. Les sous-sections suivantes sont consacrées à certains problèmes critiques qu'il faut régler le plus tôt possible, quitte à le faire problème par problème. Le Rapport final contiendra des recommandations de solutions plus globales et plus systématiques concernant l'ensemble des problèmes découlant de la réduction des effectifs scolaires, ainsi que les modifications qui sembleront appropriées aux recommandations actuelles.

1. Structure du système scolaire

Alors que les écoles entreprennent une réorganisation pour faire face à l'évolution de l'environnement et de la demande de services, nous devons nous poser une question importante: Les changements structuraux ne seront-ils que des modifications apportées à la gamme des activités, accompagnées de quelques redressements d'ordre administratif, ou donneront-ils lieu à une réflexion sur les objectifs de l'école et ses rapports avec la collectivité?

L'expression "structure" est utilisée de différentes façons. Il ne serait évidemment pas inexact de qualifier de changements structuraux certains changements dans les programmes ni de parler de structure du système scolaire pour désigner son caractère administratif. Toutefois, je réserve le terme "structure" aux objectifs (ou à la mission) du système scolaire[1] et à ses relations avec l'ensemble de la collectivité. Ainsi comprises, les questions sur la structure n'ont jamais été si répandues dans les discussions populaires, politiques ou scolaires sur l'éducation et les politiques scolaires. Avant de présenter des recommandations, je me dois de parler de la structure (mission et relations) de notre système scolaire.

Traditionnellement, la mission principale de l'école a été de pourvoir à l'instruction et à la formation de nos "jeunes". Ses ressources ont été consacrées principalement aux élèves de 5 à 21 ans fréquentant une école de jour. Toutefois, il n'y a pas d'âge limite à la fréquentation d'une école secondaire, et un nombre croissant d'adultes suivent les classes régulières de jour autant que les cours du soir. D'où une importante question structurelle: L'école sera-t-elle de moins en moins au service des jeunes, et de plus en plus à la disposition des jeunes et des adultes?

---

[1] J'ai parfois utilisé l'expression "système scolaire" en parlant de l'ensemble des écoles publiques, secondaires et séparées qui forment nos systèmes scolaires. Ailleurs, pour bien montrer qu'il s'agit des trois systèmes scolaires, je les ai appelés "systèmes scolaires" (au pluriel).

En général, les cours aux adultes ont été laissés à la discrétion des conseils scolaires, qui ne sont pas tenus de les dispenser. Aussi un conseil scolaire peut-il présenter un éventail de cours plus ou moins grand, selon ses possibilités financières. Le pourcentage des coûts de l'éducation des adultes assumés au niveau local varie d'un conseil scolaire à l'autre, selon le pourcentage de la taxe foncière consacrée à chaque élève, tout comme les autres dépenses. Les cours aux adultes ne sont pas tous admissibles aux subventions générales ou spéciales, et les conseils scolaires doivent parfois en assumer entièrement les coûts. Aussi la gamme des services offerts aux adultes par chaque conseil scolaire reflète-t-elle les possibilités financières de ce dernier et l'intérêt qu'il porte à l'éducation des adultes.

Pour certains, l'extension de l'enseignement aux adultes ne constitue pas un changement d'ordre structurel. J'admets volontiers que l'enseignement étant l'affaire de l'école, qui s'appuie sur une longue tradition en éducation des adultes, un élargissement de ces services ne constitue aucunement une nouvelle mission. Et le simple fait de recommander le "statu quo" en éducation des adultes équivaut à encourager la poursuite, voire une certaine augmentation des cours expérimentaux en ce domaine. C'est là un point que nos recommandations doivent au moins tenir pour acquis. Néanmoins, une augmentation rapide du rythme de croissance de l'éducation des adultes constituerait un changement structurel en raison des répercussions importantes que cela entraînerait sur les rapports entre l'école, le conseil scolaire et les autres agents et organismes.

L'élargissement de la mission de l'école déborde de beaucoup la simple augmentation des services aux adultes. Toutefois, même les activités qui pourraient s'inscrire dans le cadre de l'éducation des adultes (cours prénatals à l'intention des futures mères, cours professionnels, cours sur les loisirs, cours spéciaux à l'intention des personnes âgées) risquent d'entraîner certains conflits entre les autorités scolaires et les responsables d'autres ministères et agences gouvernementales. Si nous examinons quelques-unes des activités qui n'entrent pas dans le cadre de l'éducation des adultes, mais qui la complètent, telles que les services de garderie, les soins prénatals, les services d'orientation et les services juridiques ou de santé pour les personnes âgées, nous constatons que les frontières d'un grand nombre de domaines des services publics, longtemps considérés comme distincts et autonomes, sont en voie d'éclatement. En effet,

on a souvent répété qu'un énoncé plus limpide de la nature et de la mission de l'école aurait depuis longtemps révélé que cette dernière constitue un agent de services important: garderie, centre de santé et de loisirs, centre d'apprentissage.

L'emplacement des écoles a été soigneusement étudié pour répondre le mieux possible aux besoins de la clientèle scolaire environnante. Les écoles forment donc un réseau universel de centres spécialement conçus pour fournir des services communautaires de toutes sortes. Or, la réduction des effectifs scolaires entraîne un surplus de classes, voire d'immeubles. Il est normal de chercher une nouvelle utilisation pour des biens publics sous-utilisés -- bien qu'on puisse s'interroger sur la commodité et l'efficacité des immeubles actuels comme centres de services communautaires. Le surplus de locaux étant presque toujours accompagné d'un surplus d'enseignants, il est compréhensible et justifié de chercher à redéfinir ou à étendre le rôle de l'école dans la collectivité. Il ne faut pas oublier toutefois que de nombreuses autres personnes de valeur, hautement qualifiées, peuvent rendre un grand nombre de services à leurs concitoyens par l'intermédiaire de ces centres, à titre de volontaires, de salariés ou d'employés à plein temps ou à temps partiel.

Il n'est évidemment pas facile de vouloir prolonger le rôle de l'école. Les choses de valeur sont rarement gratuites. Le chauffage, l'éclairage, l'entretien, les réparations et les assurances d'un immeuble ne sont pas gratuits. En outre, il peut être plus rentable de louer ou de vendre une école désaffectée que de tenter de la transformer en centre communautaire. Ajoutons qu'il se peut que d'autres organismes dispensent déjà les services que nous nous proposons d'offrir. Quant à l'utilisation des écoles pour l'éducation des adultes -- suggestion qui revient le plus souvent -- rappelons que nous disposons à cette fin d'un excellent réseau de collèges techniques et d'arts appliqués. Toutefois, la coordination de leur rôle avec une conception élargie de l'éducation des adultes n'est pas une sinécure.

Enfin, il nous faut répondre aux questions suivantes:

> Voulons-nous affranchir les écoles de leur mission traditionnelle, l'instruction de la jeunesse?

> Les ressources financières (et les pouvoirs fiscaux nécessaires) des conseils scolaires peuvent-elles servir à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été mises sur pied?

Sans aucun doute, l'opinion publique canadienne est très favorable à l'éducation permanente et à l'utilisation des écoles comme centres d'apprentissage ou centres de ressources pour les personnes de tout âge. Ce genre de mouvement, très fort en certains pays d'Europe, n'en est qu'à ses débuts ici, mais je serais des plus surpris que les activités de l'éducation des adultes des conseils scolaires n'augmentent pas dans les années à venir, indépendamment des recommandations de cette Commission ou de toute autre commission. Il semble que nous nous acheminions petit à petit vers l'élargissement de la mission de l'école.

Sans que l'on puisse encore parler de mouvement en ce sens, il existe un besoin et une demande de cliniques, de services d'aide juridique et de nombreux autres services communautaires que pourraient offrir les écoles. Des propositions en ce sens sont présentées en détail dans les nombreux documents de travail de cette Commission. Elles soulèvent une foule de questions touchant les objectifs ou la mission de l'école et ses relations avec les conseils scolaires, de même que l'autorité des conseils scolaires de prélever une taxe de leurs municipalités. Jusqu'à maintenant, il ne semble pas que nous ayons réglé ces questions.

Il n'entrait pas dans le mandat premier de cette Commission d'étudier les solutions de rechange à l'utilisation de l'école à des fins communautaires. Nous ne nous attarderons donc pas sur ce sujet. On trouvera toutefois dans le Rapport final du Comité sur l'utilisation des installations scolaires, intitulé "A vous de jouer maintenant" (février 1975), un excellent résumé des suggestions relatives à l'élargissement du rôle de l'école et de leurs avantages.

L'Assemblée législative de l'Ontario a probablement souscrit au principe de l'utilisation des écoles à des fins communautaires en fixant le mandat de ce Comité (établi le 17 décembre 1973, sous la présidence de M. Charles E. McIlvenn, M.L.A., Oshawa):

1. Le Comité analysera les possibilités d'une utilisation accrue des installations scolaires de l'Ontario à tous les niveaux, y compris les installations d'enseignement supérieur.

2. Il examinera en particulier les sujets suivants:

   (i) utilisation accrue des installations scolaires par l'ensemble des citoyens;

   (ii) utilisation ininterrompue des installations scolaires pour des programmes communautaires ou de formation;

   (iii) moyens de mettre sur pied de semblables activités.

Je ne sais pas exactement ce qu'il est advenu du rapport de ce Comité, mais il semble que le ministre de l'Education ait pris les mesures nécessaires pour encourager une plus grande utilisation des installations scolaires à des fins communautaires. Mais en octobre 1976, il décrétait un gel des dépenses de la province pour les activités des conseils scolaires en éducation des adultes à titre de mesure provisoire rendue nécessaire en raison des divergences d'interprétation sur l'éducation permanente entre les conseils scolaires de la province.[1] Le ministre décrétait en fait un moratoire sur la croissance des engagements financiers de la province envers les "nouvelles fonctions" des conseils scolaires. A l'heure actuelle, je suis d'avis que la province ou les municipalités n'ont pas pris d'engagement financier correspondant pour favoriser l'élargissement du rôle de l'école, pourtant souvent recommandé.

Le Comité semblait croire que les conseils scolaires devaient offrir un bon éventail de services et les payer à même leurs sources traditionnelles de revenus. Je ne crois pas qu'ils puissent le faire. En effet, ils devraient augmenter les taxes en augmentant les cotisations de leurs municipalités (qui devraient à leur tour augmenter leurs propres taxes foncières), pour faire face au pourcentage de l'augmentation des dépenses qui ne seraient pas assumées par les subventions. En gelant les dépenses au chapitre de l'éducation des adultes -- service communautaire le plus proche des responsabilités traditionnelles de son ministère --, le ministre

---

[1] Avis public de Thomas L. Wells, ministre de l'Education de l'Ontario, octobre 1976.

de l'Education laissait clairement entendre que les subventions ne pourraient constituer qu'une source très limitée de financement pour l'élargissement des activités des conseils scolaires. Ajoutons qu'il n'est pas nécessaire que l'aide financière apportée aux nouveaux services communautaires dispensés par les conseils scolaires provienne du ministère de l'Education. En effet, étant donné la nature de ces différentes activités, l'appui financier du gouvernement pourrait très bien venir d'autres ministères.

Quoi qu'il en soit, les conseils scolaires n'ont ni les ressources financières ni l'expérience nécessaire pour assumer seuls la responsabilité d'une foule d'activités nouvelles qu'ils pourraient dispenser. S'ils le faisaient, ils deviendraient ni plus ni moins de véritables municipalités.

Cette observation nous amène à retenir l'une des deux solutions suivantes pour régler le problème structurel qui se présente:

> Nous pouvons mettre sur pied une autorité supramunicipale ayant compétence conjointe avec un conseil scolaire, et jouissant de l'autorité nécessaire pour organiser et offrir l'ensemble des services communautaires (ou un large éventail). Les classes vacantes ou les écoles et terrains désaffectés feraient partie d'une banque de ressources, et les fonds disponibles pour les services scolaires et autres seraient mis en commun.

OU

> Nous pouvons limiter les conseils scolaires aux services traditionnellement fournis aux jeunes. En ce cas, l'organisation et le financement des activités des conseils scolaires continueraient de refléter leur vocation spéciale. La responsabilité d'élargir les services communautaires offerts ou d'en mettre d'autres sur pied relèverait d'autres organismes municipaux (ou provinciaux et municipaux). L'utilisation des installations scolaires pour ces services communautaires se ferait en vertu de baux, ou dans certains cas, d'ententes pour l'utilisation conjointe des installations existantes ou nouvelles.

Pour ma part, je préfère une solution qui s'apparenterait à la première de ces approches, et je ferai des recommandations en ce sens dans mon rapport final. Toutefois, dans l'état actuel des choses, nous devons reconnaître que la seconde approche est la seule possible. En effet, en raison des conditions financières et des problèmes d'organisation actuels des conseils scolaires, individuellement et collectivement, il ne me semble pas réaliste d'envisager un élargissement sensible du rôle communautaire de l'école ou de changer les relations de cette dernière avec les municipalités et les autres organismes publics. Bref, il vaut mieux mettre d'abord de l'ordre dans la maison (les écoles) avant d'entreprendre des changements structurels d'envergure.

Je recommande que dans les dix prochaines années, notre premier objectif de planification soit de réévaluer la structure de notre système scolaire et de mettre en oeuvre les nouveaux objectifs et relations qui auront été décidés. Cette entreprise de planification exigera un effort soutenu. Ces nouveaux objectifs et ces nouvelles relations des écoles doivent être choisis avec soin et les propositions doivent être accompagnées d'études sur leurs conséquences directes et indirectes probables.

Mais pour le moment, je recommande que nous nous occupions des problèmes financiers et d'organisation auxquels le système scolaire fait face actuellement, avant d'entreprendre des changements structurels importants. La solution à ces problèmes entraînera sans aucun doute une période de restriction, voire de réduction de services. Plusieurs conseils scolaires (à l'exception de ceux où les effectifs se maintiendront ou augmenteront), devront se résigner à une réduction des installations et à une diminution du personnel enseignant, administratif et de soutien. En général, la réduction du personnel devrait (comme ce fut généralement le cas jusqu'à maintenant) se faire par le biais des départs naturels, et les renvois d'enseignants d'expérience devraient être rares. Mais cela demandera une planification rigoureuse, fondée sur l'hypothèse que les subventions provinciales par élève augmenteront moins rapidement ou au même rythme que l'inflation, et que l'augmentation du fardeau fiscal des contribuables

provoquera une opposition de plus en plus grande. Dans l'immédiat et à moyen terme, la planification doit viser d'abord le maintien de la qualité des services et la stabilité financière du système scolaire.

L'élargissement des services communautaires fournis par l'école peut donc difficilement être l'un des premiers objectifs poursuivis. Nous devons dès maintenant envisager certains changements dans nos objectifs traditionnels, mais nous devons également prendre le temps de bien examiner toutes les possibilités. Cela n'ira pas sans de nombreuses difficultés. Par exemple, si les services communautaires devaient être dispensés par les enseignants selon l'échelle salariale actuelle de ces derniers, ils seraient prohibitifs, les enseignants comptant parmi les professionnels ayant des salaires élevés. En général, nous n'aurons probablement recours à des enseignants que pour des tâches spécialisées relevant de leur compétence. Quoi qu'il en soit, l'élargissement du rôle communautaire de l'école ne peut être envisagé avant que ne soient résolues de nombreuses questions sur les relations entre conseils scolaires et municipalités, municipalités et autres paliers de gouvernement, écoles et autres organismes publics.

RECOMMANDATIONS

1) Fixer comme premier objectif d'une planification à long terme une réévaluation, voire une nouvelle conception de la structure du système scolaire (c'est-à-dire la mission de l'école et les relations des conseils scolaires avec les autres organismes).

2) Ne pas modifier substantiellement la structure du système scolaire (c'est-à-dire ses objectifs et ses relations) avant d'avoir réglé les problèmes immédiats découlant de la réduction des effectifs et de l'augmentation des pressions financières.

2. Financement scolaire

Dans la section précédente, j'ai expliqué que certains changements doivent être apportés au financement de notre système scolaire public. J'ai également indiqué qu'avant de rédiger mon rapport final, il me fallait décider si j'allais recommander de régler les problèmes du financement scolaire par des redressements au système de subventions qui existe depuis 1964, ou par des changements majeurs, voire une réorganisation de ce système. Comme je n'ai pas encore recueilli toute l'information nécessaire[1], je remets à plus tard cette recommandation importante.

Je me limiterai dans cette section à analyser brièvement quelques faiblesses du système actuel de financement scolaire et je recommanderai quelques solutions administratives ou politiques immédiates. Mon opinion sur la question est en grande partie fondée sur les impressions que m'ont laissées les derniers mois d'audiences de la Commission et les mémoires reçus.

Avant de formuler mes critiques, je dois admettre que pendant longtemps, j'ai eu un rôle à jouer dans le développement du système actuel de financement. Je suis donc en partie responsable des faiblesses actuelles d'un système qui, par ailleurs, nous a bien servi jusqu'ici. En effet, malgré une augmentation sans précédent de la demande de services, ce système a contribué à l'édification d'un important réseau scolaire et a été soumis à des modifications constantes, au nom de la qualité, de l'efficacité et de l'équité.

Avec raison sans doute, dans un cadre conçu pour un système scolaire en expansion, la formule des subventions sur laquelle repose le système de financement dépend des effectifs scolaires de deux façons. Quand un conseil

---

1 A cet égard, je recommande à mes lecteurs trois documents de travail de la Commission: R. Bird et E. Slack, "Property Tax Reform and Educational Finance in Ontario", document de travail n° 21; D. Cameron, "Declining Enrolment and the Financing of Education in Ontario", document de travail n° 11; et E.B. Rideout, "Alternatives for Educational Finance Within the Established Parameters", document de travail n° 25.

scolaire connaît une augmentation d'effectifs qui entraîne une diminution de l'évaluation foncière par élève, il peut s'attendre à une augmentation de la subvention par élève, et donc à des subventions accrues en raison du nombre accru d'élèves. Pour que ce système fonctionne dans le contexte d'une augmentation des effectifs pendant plusieurs années, le gouvernement doit consacrer aux subventions une somme accrue chaque année. Par ailleurs, si un conseil scolaire connaît une réduction d'effectifs qui entraîne une augmentation de l'évaluation foncière par élève, il peut s'attendre à une diminution de la subvention par élève, et donc à une baisse des subventions en raison du nombre réduit d'élèves. Il en résulte une diminution des subventions totales, à moins que le gouvernement ne décide d'augmenter suffisamment la subvention par élève pour compenser la diminution du nombre d'élèves.

L'une des critiques les plus souvent présentées à la Commission concernant ce système est qu'il ne tient pas suffisamment compte des frais fixes et des frais variables que doit assumer le conseil scolaire. Il s'agit, bien sûr, d'une simplification. En effet, certains coûts sont fixes pour une courte période, d'autres pour une période plus longue, et certains pour une très longue période. Mais la critique est bien fondée. Le problème existe surtout pour les conseils scolaires dont les écoles élémentaires et secondaires sont plutôt modestes et dont la population clairsemée rend difficile, sinon peu pratique, le recours à une consolidation.

La différence de coûts par élève d'un conseil scolaire à l'autre a également fait l'objet de nombreux rapports et mémoires. Ce problème est évidemment plus aigu dans le nord de la province, où tous les services, y compris les services scolaires, coûtent plus cher qu'ailleurs. Ce deuxième rapport préliminaire ne contiendra qu'une seule recommandation sur les problèmes particuliers des conseils scolaires du Nord (ou plus précisément de certains petits conseils scolaires de régions peu peuplées), mais les recommandations générales présentées ici peuvent leur être utiles.

Autre source de critiques: le recours aux subventions à des fins de "stimulation" ou "d'encouragement". On ne peut nier que ce genre de subventions ait atteint son objectif: faciliter la mise au point de certains programmes, mais il est loin de ne comporter que des avantages. En effet, les conseils

scolaires craignent que les subventions prennent fin ou soient réduites -- comme cela s'est produit dans le passé -- sans avis préalable suffisant, les obligeant alors soit à annuler le service ou l'activité -- en ce cas, la subvention n'atteint pas son objectif -- soit à maintenir un service pour une minorité d'élèves au détriment de la qualité du programme de base offert à l'ensemble des élèves. Ce conflit d'intérêt entre les bénéficiaires de services spéciaux et l'ensemble des élèves est encore plus évident dans le cas des classes spéciales pour les handicapés ou les surdoués et dans l'enseignement des langues (par exemple, les programmes d'immersion en français).

Je recommande que le gouvernement mette fin à ce genre de subvention et qu'il intègre plutôt dans le programme scolaire général, au même titre que d'autres éléments essentiels du programme, certains services qu'il est essentiel ou utile de financer. Toutefois, si certains services spéciaux doivent continuer d'être encouragés au moyen de subventions spéciales, je recommande que le montant alloué couvre le coût intégral des services fournis et que ces derniers soient interrompus lorsque la subvention prend fin.

Certaines des critiques que j'ai entendues et auxquelles j'ai été amené à souscrire ne concernent pas directement le système de subventions, mais le gouvernement, que l'on accuse d'accorder moins d'importance à l'éducation. A l'appui de cette critique, on cite généralement les changements dans la proportion des dépenses des conseils scolaires assumées par le gouvernement. En effet, l'augmentation constante de cette variable jusqu'en 1975, qui représentait plus de 60 pour cent du budget des conseils scolaires, pour diminuer par la suite à quelque 53 pour cent en 1978, est associée dans l'opinion publique aux augmentations substantielles et inattendues des taxes locales ces dernières années. Comme je l'ai mentionné dans la section A de ce rapport et dans le premier rapport préliminaire, on peut objecter que ce changement ne s'est pas nécessairement accompagné d'une augmentation substantielle du fardeau fiscal réel des contribuables locaux. Il ne fait aucun doute que nos observations sur l'augmentation des taxes locales appellent certaines réserves. Mais il n'en demeure pas moins que pour l'opinion publique, le gouvernement accorde de moins en moins d'importance à l'éducation dans le budget de la province.

Outre cette impression d'une augmentation du rôle des taxes locales dans le financement scolaire, ajoutons la frustration de délais difficiles à comprendre dans l'annonce des précisions sur les projets de subventions d'une année à l'autre ainsi que l'absence de prévisions à court terme ou à long terme touchant la participation du gouvernement dans le financement scolaire, ce qui faciliterait la planification au niveau des conseils scolaires.

Je veux bien croire que le gouvernement a pris la décision de transférer une bonne partie des coûts, notamment l'augmentation des coûts par élève, aux conseils scolaires et aux contribuables locaux.[1] Il s'agit d'une tactique qui s'inscrit dans l'intention déclarée du gouvernement de diminuer le déficit provincial et d'équilibrer son budget d'ici 1981. Mais on peut également supposer que l'augmentation de la participation des conseils scolaires et des contribuables locaux au financement scolaire est également une tactique délibérée pour contrôler les dépenses, la résistance des contribuables jouant le rôle des plafonds provinciaux. Quelles que soient les raisons qui expliquent ce changement de rôle, il en est résulté l'impression que le gouvernement attache moins d'importance à l'éducation dans le budget de la province.

J'insisterai davantage dans mon rapport final sur les diminutions apparentes et réelles des priorités en matière scolaire, et j'exposerai mes principaux points de vue sur les différentes solutions de rechange pour le contrôle des dépenses. Toutefois, ainsi que je l'ai souligné dans la section A, le gouvernement doit prendre immédiatement des mesures à court terme pour diminuer l'incertitude et promouvoir la stabilité du système scolaire.

J'ai lu et entendu de nombreux arguments en faveur de l'abandon du système de subventions fondé sur les effectifs scolaires ou sur un programme particulier. Je doute qu'on réussisse à me convaincre de la nécessité ou l'utilité d'un tel changement. Mais je n'en demeure pas moins impressionné par les problèmes particuliers découlant de la réduction des effectifs dans les conseils scolaires qui desservent une population peu nombreuse et disséminée. Dans le cas de ces conseils scolaires, je recommande que le ministre de l'Education souscrive au

---

[1] Voir les intéressantes projections sur les subventions provinciales de David Foot dans le document de travail n° 1 intitulé "Resources and Constraints: Public Education and the Economic Environment in Ontario, 1987-1987", Ontario, 1978.

principe des subventions fondées sur les programmes et dresse immédiatement la liste des conseils scolaires qui entrent dans cette catégorie. Cela ne pourrait qu'accroître légèrement le nombre des conseils scolaires isolés déjà reconnus par les Règlements sur les subventions. Il ne s'agit après tout que de reconnaître que quelques conseils scolaires ont des problèmes spéciaux d'ordre démographique et géographique. En comparaison, les activités de ces conseils scolaires ne sont pas "rentables" en ce sens que les coûts par élève sont anormalement élevés. En certains endroits, en raison d'une trop forte diminution des effectifs, il se peut que les activités de certaines écoles doivent cesser. En ce cas, un système de subventions fondé sur les programmes peut constituer une solution intermédiaire.

Mais ce ne sont pas seulement les petits conseils scolaires qui font face à des difficultés inhabituelles en raison de la réduction de leurs effectifs. Je recommande donc que des mesures immédiates soient prises pour protéger les conseils scolaires qui connaîtraient, en 1979 et en 1980, une réduction de leurs effectifs supérieure aux moyennes prévues. Je suggère en outre que la réduction des subventions découlant d'une réduction des effectifs supérieure à la moyenne provinciale prévue en 1979 et en 1980 soit limitée chaque année, et pour cette année-là seulement, à 33 pour cent de ce qu'elle aurait été sans cette mesure. (Par exemple, si la réduction moyenne des effectifs d'une année donnée est de 3 pour cent et qu'elle atteint 5 pour cent dans un conseil scolaire, la réduction de la subvention découlant de 2 pour cent de plus que la moyenne sera remplacée cette année-là par un redressement représentant 67 pour cent de cette réduction.) Le montant exact de ce "coussin financier" est moins important toutefois que le fait qu'il soit sûr et connu le plus longtemps possible à l'avance. Cela exige que la moyenne de la réduction provinciale des effectifs prévue pour les écoles élémentaires et secondaires soit utilisée de préférence à une moyenne établie à partir des effectifs réels, une fois que le nombre en est connu. Mes projections ou celles de quelqu'un d'autre sur les effectifs de 1979 et 1980 peuvent servir à établir les meilleures "prévisions approximatives" chaque année.

Dans les quelques années à venir, la réduction des effectifs sera plus sensible dans les écoles secondaires. Elle atteindra son point culminant au

début des années 1980. Je présenterai dans mon rapport final des recommandations visant à apporter des corrections au système de subventions à compter de 1981.

Bien que je ne sois pas actuellement en mesure de présenter des recommandations pour des mesures immédiates concernant la répartition inégale de la taxe foncière des entreprises commerciales et industrielles entre les conseils, je désire faire quelques commentaires à ce sujet. La situation n'est évidemment pas nouvelle, mais ces inégalités prennent de l'ampleur en raison de la réduction des effectifs, de l'augmentation de la participation des localités dans le financement scolaire, et du profil de la réduction des effectifs dans tous les conseils scolaires. La situation des conseils scolaires séparés est particulièrement critique à cet égard. Ils n'ont guère accès aux taxes des entreprises, même quand leurs territoires se trouvent dans des régions hautement industrialisées. La Corporation Tax Adjustment Grant, en vigueur de 1964 à 1968, assurait à chaque conseil scolaire séparé une subvention provinciale par élève équivalente aux revenus que les conseils scolaires publics touchaient de la taxe foncière de ces entreprises sur le territoire du conseil scolaire séparé. Cette mesure est disparue, avec le consentement des conseils scolaires séparés, lors de la mise en vigueur du régime actuel de subventions, en 1969. De façon générale, ce nouveau régime assurait aux conseils scolaires séparés des subventions provinciales accrues et des revenus presque équitablement proportionnels à ceux des conseils scolaires publics. Actuellement, toutefois, les conseils scolaires séparés font face aux mêmes pressions que les conseils scolaires publics pour porter leurs dépenses au-delà du plafond des subventions, qui représentent pour eux aussi un pourcentage de plus en plus réduit de leurs dépenses totales. Forcés d'assumer une plus grande partie de leurs dépenses d'exploitation à même les taxes locales et n'ayant pas accès aux taxes foncières des entreprises, ils seront bientôt dans une situation précaire. Dans une certaine mesure, le problème d'équité entre les deux systèmes élémentaires provient d'une répartition inégale de la taxe foncière des entreprises industrielles et commerciales.

Mais je n'ai pas l'intention de dramatiser le problème des écoles séparées. Il n'en demeure pas moins que malgré la formation de plus grands conseils scolaires publics et séparés en 1969, les ressources foncières demeurent inégalement réparties entre les conseils scolaires et cette inégalité découle en grande partie de la répartition de la taxe foncière des entreprises. Ironiquement, ces ressources

sont concentrées dans les régions où la réduction des effectifs se fait le plus sentir. En d'autres termes, les régions qui seraient le plus en mesure de financer un système scolaire de qualité sont celles où la population scolaire baisse le plus rapidement.

Par cette analyse, j'entends non seulement souligner un problème ancien qui revêt des dimensions et des aspects nouveaux, mais également suggérer certains changements radicaux qui s'imposent dans l'impôt foncier des entreprises et la répartition de ces taxes. Je reviendrai sur ce sujet dans mon rapport final, en analysant les avantages de la distinction entre l'évaluation industrielle et commerciale et l'évaluation résidentielle et agricole.

Il reste enfin deux autres questions d'ordre financier qui demandent une solution politique immédiate.

Pour mieux planifier leurs propres revenus et dépenses, les conseils scolaires doivent pouvoir compter sur des énoncés fiables des intentions du gouvernement concernant le financement scolaire à moyen terme. Je recommande que le gouvernement prépare dès maintenant un plan quinquennal établissant clairement ses intentions relativement au niveau et à la méthode de financement scolaire. Ce plan devrait être révisé et mis à jour tous les deux ans, et être remis à tous les conseils scolaires au moins six mois avant le début de leur exercice financier. Il devrait être prêt pour septembre 1979 et comprendre la subvention spéciale mentionnée plus haut pour compenser la réduction des effectifs scolaires.

En outre, il serait avantageux que l'exercice financier des conseils scolaires coïncide avec l'année scolaire. En effet, notamment dans le cas des grands conseils scolaires et des conseils séparés, il semble plus logique, non seulement pour l'établissement du budget, mais pour la presque totalité des activités financières, que l'exercice commence le 1er juillet et se termine le 30 juin, plutôt que de suivre l'année civile. Cela ne devrait poser aucun problème dans le cas des revenus provenant de subventions, mais pourrait entraîner certaines difficultés (même s'il n'est pas nécessaire qu'il en soit ainsi) dans le cas des réquisitions par les conseils scolaires de fonds provenants des taxes locales des municipalités.

Le mandat des administrateurs élus des conseils scolaires suit l'année civile. Il devrait donc être modifié si les écoles adoptent l'année scolaire comme exercice financier. En effet, si l'année civile demeurait en vigueur pour les administrateurs, les membres de l'ancien conseil et ceux du nouveau conseil dirigeraient les affaires scolaires pendant la moitié d'une année chacun. Cela risque d'entraîner des difficultés, dans le cas par exemple où les membres de l'ancien conseil auraient manqué de prudence en prenant des engagements que devrait honorer le nouveau conseil dans la dernière partie de la même année scolaire.

Bien que ces sujets ne relèvent pas strictement de mon mandat, car ils n'ont rien à voir avec la diminution des effectifs, je recommande instamment que l'année scolaire, soit la période du 1er juillet au 30 juin, soit utilisée dans les deux cas.

RECOMMANDATIONS

1) Mettre fin aux subventions de stimulation ou d'encouragement. Si les services que l'on veut encourager sont essentiels ou valent la peine d'être financés de la même façon que les programmes de base, les intégrer au programme général. Si les subventions se poursuivent, qu'elles soient suffisamment élevées pour couvrir tous les coûts du service dispensé.

2) Souscrire au principe des subventions fondées sur les programmes dans le cas des conseils scolaires dont la population est disséminée, et entreprendre immédiatement de dresser la liste de ceux qui entrent dans cette catégorie.

3) Assurer une certaine protection financière aux conseils scolaires qui connaîtront en 1979 et en 1980 des diminutions d'effectifs supérieures à la moyenne. (Voir page 59 pour l'importance de la protection recommandée).

4) Entreprendre immédiatement pour septembre 1979 un plan quinquennal établissant clairement les intentions du gouvernement relativement au niveau et à la méthode de financement scolaire. Revoir ce plan et le mettre à jour tous les deux ans et le faire parvenir à tous les conseils scolaires au moins six mois avant le début de leur exercice financier.

3. Programmes

Ma crainte de voir diminuer la qualité de l'enseignement par suite de la réduction des effectifs scolaires a été renforcée par ce que j'ai entendu aux audiences de la Commission et par les rapports et mémoires que j'ai lus. La crainte d'une diminution de l'éventail des programmes offerts est justifiée. En effet, dans certaines écoles élémentaires, l'enseignement des arts, de la musique et du théâtre a déjà été touché. On peut s'attendre à ce que le vaste éventail de programmes actuellement offerts aux élèves du niveau secondaire diminue considérablement.

Je crois cependant qu'il est possible d'améliorer l'enseignement de ces matières non seulement aux jeunes, mais aussi aux adultes. Au cours des dernières décennies, nous avons fait en sorte de présenter des programmes adaptés aux besoins et aux intérêts identifiés, mais nous avons éliminé peu d'éléments et négligé la coordination et la consolidation. Nous n'avons pas accordé l'attention nécessaire à l'unité des objectifs et du contenu et à la préparation de programmes adaptés aux divers besoins de notre société. Les principes qui nous ont bien servis en période d'expansion doivent céder la place à des principes différents, maintenant que le système scolaire connaît une période de contraction. Je pense néanmoins que nous considérerons un jour cette période comme ayant été très propice à la mise au point de nouveaux programmes. En effet, une réduction des effectifs peut et doit se traduire par de meilleures expériences pédagogiques.[1] Mais les améliorations ne se feront pas automatiquement. Elles exigent une planification et des efforts soutenus.

Les deux problèmes principaux portent sur la planification des programmes et l'organisation des ressources pour la mise en oeuvre de ces derniers. Tous les autres aspects -- personnel, administration, installations et financement -- doivent s'inscrire dans la planification des programmes et la faciliter.

Depuis un siècle, nous avons élaboré en Ontario ce que l'on peut appeler une philosophie d'un enseignement de qualité, dont les principaux éléments sont la décentralisation et le partage de la prise de décisions, l'égalité des chances

---

[1] A condition que nous acceptions de faire les changements nécessaires. La nouvelle approche suggérée par Howard Mountain et Elizabeth Hill, par exemple, doit être considérée comme une innovation qu'il faut la peine de mettre en oeuvre. Voir le mémoire n° 164 de cette Commission.

Une réduction des effectifs scolaires se traduit généralement par une diminution du nombre des enseignants, mais pas nécessairement par une réduction correspondante des besoins et intérêts divers des élèves. Mais il pourrait y avoir une réduction des options et des spécialisations, notamment dans les écoles professionnelles. La réduction du personnel enseignant peut découler de l'érosion des effectifs ou de la mise à la retraite. Dans ces conditions, un conseil scolaire risque de faire face à une pénurie de personnel dans certains domaines hautement prioritaires, et à un surplus dans d'autres matières.

Notre première préoccupation doit être de nous assurer que le programme obligatoire ne souffre pas de la réduction des effectifs scolaires.[1] Cela peut sembler une impossibilité, mais en raison des pressions pour maintenir les écoles ouvertes, certains conseils scolaires pourraient bien s'opposer au regroupement des élèves de diverses écoles (ou trouver cette mesure inapplicable), risquant ainsi de faire face à des difficultés croissantes pour maintenir les programmes exigés. Je recommande donc en premier lieu que des mesures soient prises immédiatement pour déterminer si toutes les écoles de la province dispensent l'ensemble minimum des cours et services mentionnés dans les politiques du ministère. Au besoin, le comité de supervision du ministère pourrait se charger de cette tâche.

A ce stade-ci, il peut être approprié de rappeler la deuxième recommandation présentée dans la section sur le financement scolaire: que des subventions en fonction des programmes soient allouées aux conseils scolaires qui sont le moins en mesure de faire face aux problèmes découlant de la réduction de leurs effectifs.

Il peut être jugé nécessaire que les écoles secondaires continuent d'offrir aux élèves la possibilité de choisir parmi un nombre "raisonnable" d'options et de spécialisations (sans trop réduire le nombre auquel ils ont été habitués). Je recommande donc qu'un éventail minimum d'options soit préparé par le ministère de l'Education pour orienter la supervision recommandée ci-dessus. En temps opportun, cet éventail peut être modifié de manière à former un ensemble de "possibilités de contenu de programme" ou un éventail de base d'options parmi

---

[1] Pour une analyse approfondie de plusieurs incidences importantes, les lecteurs pourront consulter l'article de Robin H. Farquhar dans la dernière édition de Canadian Education (été 1978): "Our Schools Need Help".

pour tous les élèves et un vaste éventail de choix de cours. Nous devons maintenant reconnaître qu'en raison de la diminution des effectifs, ces aspects d'un enseignement de qualité présentent certains risques.

En effet, les conseils scolaires qui administrent de petites écoles où les effectifs ne cessent de diminuer peuvent avoir de la difficulté à offrir même les programmes exigés par le ministère de l'Education, pourtant considérés comme le minimum que doivent dispenser la plupart des conseils scolaires.

Voici un résumé des programmes actuellement exigés:

i) Cycles élémentaire et moyen, 1re - 6e années. Les politiques de ces niveaux sont consignées dans la Circulaire P1J1, "Les années de formation", qui contient surtout des directives, mais laisse à chaque conseil scolaire et à chaque enseignant le soin de choisir la méthodologie. A cette fin, des documents d'appui pour un certain nombre de sections ont été préparés à l'intention des enseignants.

ii) Cycle intermédiaire, 7e-10e années. Une politique transitoire tient lieu pour le moment de Circulaire officielle. Un certain nombre de programmes-cadres sont en voie de révision, dont sept constituent, pour les 9e et 10e années, des matières obligatoires avec un contenu obligatoire. Un abondant matériel didactique complète la plupart des programmes-cadres de ce niveau.

iii) Cycle supérieur, 11e-13e années. Selon les politiques de ce niveau, contenues dans la Circulaire HS1, l'anglais doit être étudié en 11e et 12e années. Ce document, qui contient en outre des directives concernant les 9e et 10e années, exige 27 crédits du cours secondaire, dont au moins trois dans chacun des quatre principaux domaines d'étude, pour l'obtention du diplôme d'études secondaires. Le diplôme d'études secondaires supérieures exige six crédits supplémentaires.

Depuis 1975, les politiques du premier cycle sont contenues dans le document P1J1, "Les années de formation". Les politiques des deux autres cycles ont été adaptées continuellement pour répondre aux demandes d'une société dynamique. Il appartient à chaque conseil scolaire de traduire en programmes adaptés aux besoins locaux les politiques du ministère pour toutes les divisions.

lesquelles les élèves des écoles secondaires pourront choisir quelle que soit l'école qu'ils fréquentent.

Dans la section sur la structure du système scolaire, j'ai mentionné certaines des pressions qui s'exercent sur les écoles en vue d'un élargissement de leur mission à des fins communautaires. Ces pressions doivent être analysées en rapport avec la planification des programmes. Nos écoles sont considérées, aujourd'hui comme hier, comme des instruments de politique sociale. Notre conception de la planification des programmes sera déterminée dans une large mesure par notre intention de voir les écoles poursuivre de tels objectifs, notamment lorsque ces objectifs font appel à d'autres ministères.

Par exemple, à l'heure actuelle, les politiques du gouvernement concernant la communauté francophone sont importantes pour l'unité nationale et la Confédération, et elles ont des répercussions directes sur l'enseignement des langues dans nos écoles. La politique gouvernementale envers les autres groupes ethniques, ou le "multiculturalisme", a contribué au développement d'un programme d'enseignement des langues d'origine. Un domaine connexe est celui des libertés civiles. L'importance accordée dernièrement aux politiques visant à éliminer toute manifestation de racisme a influé sur la mise au point du matériel pédagogique. En outre, les politiques gouvernementales touchant la santé, le bien-être et les loisirs nous influencent dans le choix d'expériences scolaires pour nos enfants.

A long terme, les relations entre l'école, le travail et la retraite sont peut-être les plus importantes. L'enseignement a été et demeure orienté d'abord en fonction de la poursuite de la formation, et non pas du travail ou des loisirs. Malgré cette orientation, notre système scolaire présente un paradoxe: les finissants de nos écoles ne sont pas suffisamment préparés au marché du travail, alors que la plupart des travailleurs, même ceux des professions libérales, ont une formation trop poussée pour le travail qu'ils accomplissent. En général, l'école ne prépare pas suffisamment à la civilisation des loisirs qui nous attend. Outre un temps de loisirs accru, comme l'indiquent les facteurs démographiques que nous avons étudiés, nous connaîtrons une augmentation du nombre de retraités, à moins que la durée de la vie active n'augmente par suite de conditions économiques imprévisibles. Les politiques sociales envers les retraités doivent comporter un élément de formation. Il faut en effet se demander jusqu'à quel point

l'école doit préparer à une vie active plus courte, des loisirs accrus et une retraite plus longue. Divers types de programmes "coopératifs", dans lesquels le travail alterne avec les études, sont présentement envisagés pour relier davantage le monde de l'enseignement à celui du travail. Tout comme le "travail partagé" et l'élargissement du travail à mi-temps peuvent préparer progressivement à la retraite les personnes de 50 à 75 ans, certains programmes d'alternance du travail et des études peuvent faire le lien entre l'école et le travail. Les politiques sociales qui établissent des distinctions nettes entre l'école, le travail et la retraite sont aujourd'hui dépassées.

Les programmes posent un problème que l'on peut résumer, de façon simplifiée, sous forme de deux schémas extrêmes:

> Coordination des efforts du ministère de l'Education et des autres ministères pour mettre sur pied une politique sociale. Cette coordination permettrait au système scolaire d'atteindre ses objectifs et résoudrait les demandes concurrentielles de fonds publics émanant des services scolaires et autres. Le caractère du système scolaire en serait modifié, tout comme les activités et systèmes dépendant des autres ministères.

OU

> Séparation de la planification des programmes des autres domaines de la planification et de l'élaboration des politiques. Les programmes évolueraient à l'intérieur d'une structure institutionnelle spécifique et l'influence de plusieurs groupes "d'intérêt spécial", y compris le gouvernement lui-même, ne serait que momentanée. Les objectifs de la mise au point de programmes ne seraient pas reliés systématiquement aux objectifs sociaux déterminés au niveau politique.

Aucune de ces positions ne correspond à la situation que nous connaissons, mais la seconde s'en rapproche davantage. Je crois qu'un pas dans la première direction serait avantageux. Toutefois, il faut reconnaître qu'un changement important dans les relations entre la planification du développement social et celle des expériences scolaires nécessite certains changements fondamentaux dans notre façon d'élaborer les politiques. C'est dans cet esprit que je recommanderai dans mon rapport final que la planification des programmes fasse partie intégrante d'une planification sociale plus générale.

Parmi les autres aspects de la planification et de la mise au point des programmes qu'il faut examiner dans le contexte d'une réduction des effectifs scolaires, mentionnons la mise au point de matériel didactique, les cours par correspondance et l'enseignement professionnel. Toutefois, pour le moment, je ne présenterai aucune recommandation en vue d'une action immédiate dans ces domaines. J'y reviendrai dans mon rapport final.

RECOMMANDATIONS

1) Prendre immédiatement les mesures nécessaires pour déterminer si les écoles de la province dispensent l'ensemble minimum de cours et services mentionnés dans les politiques du ministère. Au besoin, le comité de supervision du ministère pourrait se charger de cette tâche.

(Dans le cas des conseils scolaires incapables de dispenser le programme exigé dans toutes leurs écoles ou ne disposant que de possibilités réduites, analyser la possibilité de leur accorder des subventions en fonction des programmes. Voir la deuxième recommandation présentée dans le chapitre sur le financement scolaire.)

2) Préparer un éventail minimum d'options pour les écoles secondaires, en vue d'orienter la supervision recommandée ci-dessus.

4. Administration

L'administration scolaire en période de réduction des effectifs constitue un défi de taille. Plusieurs administrateurs et conseils scolaires devront assumer la difficile responsabilité de prendre des décisions très délicates concernant la fermeture d'écoles, la détermination de nouveaux seuils de fréquentation scolaire, le besoin accru de moyens de transport et la nécessité de se passer des services de certains membres du personnel enseignant ou du personnel de soutien. En période d'expansion, les erreurs prêtent moins à conséquence que dans un système en contraction, alors que la moindre erreur ou omission prend des proportions considérables. C'est alors qu'apparaissent les tiraillements internes et des difficultés entre les autorités centrales et locales concernant leurs rôles et fonctions respectifs, le partage des responsabilités et la définition de leurs droits et devoirs. Il en résulte des difficultés dans la coordination des efforts et le développement d'une confiance réciproque. Il devient alors essentiel de faire en sorte que chacun puisse exposer son point de vue sur un problème donné. C'est là la clé des relations harmonieuses entre les autorités centrales et locales.

Bien que chacune des parties en cause (ministère, conseils scolaires, enseignants, etc.) soit naturellement motivée jusqu'à un certain point par des intérêts particuliers, toutes sont intéressées à améliorer l'enseignement, même en période de réduction des effectifs. Toutefois, plusieurs des suggestions adoptées constituent des mesures de sauvetage à court terme et non des solutions au problème essentiel, notamment le maintien de la qualité de l'enseignement dans un contexte de réduction des effectifs et de contraintes économiques et financières. Pour faire face à ces nouvelles réalités, il est possible qu'il faille envisager certains changements fondamentaux dans la structure du système de gouvernement[1], mais une restructuration complète doit probablement être

---

[1] Par exemple, l'abolition des conseils scolaires et le financement et la gestion par le gouvernement de toutes les écoles de la province (ce qui, dans le cas des écoles séparées, serait probablement inconstitutionnel). Voir le document de travail n° 2, Richard Bird: "Financing Education in Ontario: Issues and Choices", CODE, 1978, et le document de travail n° 11, David Cameron "Declining Enrolments and the Financing of Education in Ontario", CODE, 1978.

écartée. Chacun reconnaît l'importance de l'autorité locale en matière scolaire, qui s'inscrit dans une longue et respectable tradition. Il semble également que depuis Egerton Ryerson, le ministère de l'Education ait joué un rôle important dans le façonnement d'un système scolaire efficace, qui fait l'envie des autres provinces et de nombreux pays.

Il s'agit d'abord de déterminer quel est le meilleur agencement des fonctions et des dispositions structurelles mettant en cause le ministère, les administrateurs et les conseils scolaires qui servirait le mieux les fins de l'éducation dans les conditions socio-économiques actuelles. Le système actuel, dont nous nous éloignons rapidement, est une adaptation de ce que l'on appelle en administration le modèle bureaucratique. Il est caractérisé par une hiérarchie obéissant à un ensemble de règles conçues pour assurer un certain anonymat à la prise de décision, de manière à réduire ou limiter les décisions autocratiques et promouvoir une certaine participation démocratique. Par ses revenus, ses programmes-cadres, ses fonctions de supervision et d'évaluation et ses pouvoirs de certification, de réglementation et autres, le ministère de l'Education joue un rôle prépondérant. Mais les enseignants se sont récemment organisés en groupes de pression dont l'influence est considérable sur les affaires scolaires, tant au niveau provincial que local. Quant aux citoyens, ils participent de plus en plus aux activités scolaires locales et exercent une influence accrue sur les conseils scolaires et leurs administrateurs. Même les organes d'information et autres organismes ont une influence sur les activités scolaires et la répartition des ressources. Bref, nous nous sommes éloignés du modèle bureaucratique depuis quelques années, pour nous rapprocher davantage du modèle démocratique.

Cette tendance se poursuivra et il semble déjà que les tensions engendrées par la réduction des effectifs scolaires accéléreront ce processus. L'éducation a toujours été étroitement liée à la politique, mais il y a toujours eu une très grande séparation entre les politiques en matière scolaire et la politique en général. Actuellement, pour le meilleur ou pour le pire, nous considérons davantage l'éducation comme les autres domaines politiques, exigeant les mêmes stratagèmes

et instruments politiques. A la lumière de ce que j'ai lu et entendu, je crois qu'à l'avenir les aménagements concernant la conduite des affaires scolaires en Ontario et la répartition des ressources reposeront sur des fondements politiques. En fait, je crois que c'est là la seule façon de relever avec succès les défis découlant de la réduction des effectifs scolaires et des contraintes financières. Je recommande donc l'élaboration immédiate d'une solution politique aux différents problèmes locaux et provinciaux découlant de la réduction des effectifs scolaires, en particulier aux problèmes de coordination et de coopération. J'entends par là la mise sur pied de groupes de discussion, de négociations et d'échanges purement politiques entre les administrateurs et les commissaires de conseils scolaires voisins ou se chevauchant, pour mettre au point l'échange de services scolaires ou d'immeubles; entre les conseils scolaires et les associations d'enseignants pour discuter des conditions de travail et des avantages sociaux; entre les porte-parole du ministère ou du ministre et les associations d'enseignants, les conseils scolaires, les administrateurs, etc. En général, les représentants de ces différents groupes sont conscients des réalités et des contraintes politiques. Plusieur problèmes découlant de l'administration des écoles dans le contexte actuel peuvent être réglés rapidement si nous pouvons compter sur un groupe de négociation et de discussion bien établi. La politique provinciale sera d'autant plus efficace qu'elle viendra compléter un système dynamique de discussions politiques à tous les niveaux. Dans leur propre intérêt et dans celui de tout le monde, je souhaite que les administrateurs scolaires jouent un rôle actif dans la promotion de cette activité. Je suggère enfin que le ministère de l'Education mette tout en oeuvre pour promouvoir la formation de ces mécanismes politiques décentralisés.

A cet égard, il me semble qu'en certains domaines, le ministère de l'Education a délégué aux conseils scolaires une autorité qu'il serait préférable de centraliser. Cette remarque ne découle pas d'un jugement de valeur sur la centralisation ou la décentralisation. Je suis plutôt d'avis qu'un organisme bien portant a besoin à la fois d'une certaine centralisation et d'une certaine décentralisation. En outre, il est parfaitement logique que dans une organisation ou un système bien dirigé, il y ait certaines fonctions décentralisées et d'autres

plus centralisées. Je recommande que le ministre prenne les mesures nécessaires pour augmenter le contrôle de son ministère sur certaines décisions d'ordre financier telles que l'utilisation et la vente des immeubles et terrains, les conditions de travail et les avantages sociaux du personnel enseignant et de soutien, notamment les régimes de retraite, les gratifications de fin d'emploi et autres mesures analogues. Il va de soi que ce contrôle ira de pair avec la mise au point de politiques permettant de tenir compte de la diversité des conditions et des régions.

Par ailleurs, la tradition d'un certain contrôle local doit être maintenue, voire renforcée. Il s'agit là d'un sujet important et délicat, notamment en période de réduction des effectifs scolaires. Le contrôle des conseils scolaires doit être maintenu ou renforcé de manière à améliorer le système scolaire. Le processus politique doit être encouragé de façon à ce que les conseils scolaires continuent de contrôler certaines de leurs propres affaires, notamment celles dont les frais sont assumés par leurs contribuables.

Un des éléments de notre système scolaire me préoccupe particulièrement en raison de sa nature fragmentaire et de sa faible influence politique. Je veux parler de l'organisation provinciale des commissaires d'écoles, qui semble faible et mal organisée par rapport aux enseignants. Il y a près de 40 ans que je suis de près l'enseignement public en Ontario, et je connais bien les raisons de la situation actuelle. Quelles que soient ces raisons historiques, nous avons maintenant besoin d'une organisation vigoureuse de commissaires d'écoles. Cet organisme serait un partenaire important dans l'élaboration des politiques scolaires actuelles. Je recommande que le ministère de l'Education mette tout en oeuvre pour faciliter la formation d'une association provinciale dynamique de commissaires d'écoles. Cette recommandation s'adresse également aux commissaires eux-mêmes.

Il ne s'agit pas de créer un nouveau pouvoir pour contrebalancer les associations d'enseignants et les opposer aux commissaires, mais plutôt de doter les commissaires d'un organisme influent au service des jeunes de nos écoles. Les membres des conseils scolaires agissent véritablement comme "commissaires", au meilleur sens du terme, et comme représentants de leurs concitoyens au niveau local.

Dans mon rapport final, j'analyserai en détail les incidences de ces trois recommandations importantes, notamment la politisation de l'enseignement. Il m'apparaît que les problèmes immédiats sont la reconnaissance de la nature politique du contrôle sur la prise de décision en matière scolaire et la mise au point d'une organisation qui serait un porte-parole important des commissaires au plan politique. Il est également important que l'on donne ou redonne au ministre l'autorité nécessaire dans certains domaines financiers et connexes qui gagneraient à être dirigés au niveau provincial.

On me permettra ici un commentaire: je préfère l'organisation actuelle du système scolaire de la région métropolitaine de Toronto et je souscris entièrement à la décision du gouvernement de ne pas mettre en oeuvre les recommandations Robarts, soit le retour à un système de conseils scolaires indépendants et la disparition du conseil scolaire central de la région métropolitaine de Toronto. En effet, les besoins qui ont amené la formation du système actuel et les avantages qui en résultent continuent d'exister en grande partie.

RECOMMANDATIONS

1) Entreprendre immédiatement un effort soutenu pour promouvoir des solutions politiques décentralisées aux problèmes locaux et provinciaux découlant de la réduction des effectifs scolaires, notamment les problèmes de coordination et de coopération. Organiser des rencontres de discussions et de négociations pour traiter des problèmes communs aux conseils scolaires et aux groupes intéressés. Encourager les administrateurs des conseils scolaires et les fonctionnaires du ministère de l'Education à promouvoir ces rencontres.

2) Prendre les mesures nécessaires pour augmenter le contrôle du ministère de l'Education sur certaines décisions d'ordre financier telles que l'utilisation et la vente des immeubles et terrains, les conditions de travail et les avantages sociaux du personnel, notamment les régimes de retraite, les gratifications de fin d'emploi et autres mesures.

3) Mettre tout en oeuvre, au niveau du ministère, pour faciliter la formation d'une solide organisation provinciale de commissaires qui pourrait devenir leur porte-parole et jouer un rôle politique important.

5. Formation des maîtres

La formation des maîtres, c'est-à-dire la formation des futurs enseignants et le perfectionnement des enseignants en fonction (ou qui poursuivent des études universitaires en sciences de l'éducation), est généralement considérée comme un processus continu. Dans mon rapport final, je présenterai une série de recommandations concernant ces deux phases. Mais il y a un aspect du problème qui doit être présenté maintenant car des mesures immédiates s'imposent. Il s'agit des programmes actuels de formation des futurs enseignants, tant ceux des Ontario Teacher Education Colleges (OTEC) que ceux des facultés universitaires en sciences de l'éducation, dans lesquels un grand nombre de candidats sont formés aux frais des contribuables (et à grands frais pour leurs parents et pour eux-mêmes, si l'on tient compte de la rémunération qu'ils ne touchent pas), mais pour lesquels les possibilités d'emploi dans nos écoles publiques sont de plus en plus restreintes. En effet, à mesure que diminuent les effectifs scolaires, les enseignants d'expérience conservent leur emploi et ceux qui sont considérés en surplus comblent normalement les postes disponibles dans les autres écoles. Bien que ces affectations, de même que le retour d'un enseignant après une absence, soient souvent appelées "nouveaux engagements", l'expression n'est pas exacte. En effet, elle n'est pas limitée, comme on le croit souvent, à l'engagement de nouveaux diplômés. Aussi, à mesure que la baisse des effectifs scolaires se poursuit, la "banque" d'enseignants d'expérience (et encore jeunes, pour la plupart) s'accroît régulièrement et les possibilités d'emploi pour les nouveaux diplômés diminuent de plus en plus. Certains trouvent un emploi, notamment dans le système scolaire séparé où la réduction des effectifs se fait généralement moins sentir, du moins jusqu'à maintenant.

Le ratio besoins/admissions est demeuré sensiblement le même ces dernières années, même si le ministre de l'Education a annoncé récemment une réduction de 50 pour cent des inscriptions aux OTEC, les seules institutions sur lesquelles il exerce actuellement un contrôle direct.[1] Certaines facultés ont annoncé de modestes réductions de leurs inscriptions, mais les contraintes volontaires ne

---

[1] Les facultés des sciences de l'éducation font partie du système universitaire et relèvent du ministère des collèges et universités. A ma connaissance, le gouvernement n'a jamais exercé de contrôle direct sur l'admission dans les universités.

réussiront pas à diminuer l'ampleur du problème aussi longtemps que les subventions des facultés seront fondées sur le nombre d'inscriptions.

Nous disposons de renseignements complets et à jour sur le nombre de nouveaux diplômés qui se destinent à l'enseignement élémentaire et secondaire. Les Tableaux 9 et 10 concernent les années 1972 à 1977. Les cinq premières colonnes de chaque tableau indiquent le nombre de nouveaux diplômés (hommes, femmes, total) qui ont trouvé un emploi dans la province; la sixième colonne indique le total pour l'ensemble de la province; l'avant-dernière porte sur le nombre "d'inactifs", c'est-à-dire de diplômés n'ayant pas trouvé d'emploi dans l'enseignement en Ontario. La dernière colonne indique le nombre total de diplômés et non pas le nombre des inscriptions totales (ceux qui n'ont pas reçu leur diplôme ne figurent pas dans ces chiffres).

Ces renseignements, extraits du fichier central des enseignants du ministère de l'Education, mis à jour chaque année, indiquent pour chacune des six années de 1972 à 1977, le nombre de ceux qui ont trouvé un emploi dans l'enseignement en Ontario et le nombre de ceux qui n'en ont pas trouvé ("inactifs"). Selon la colonne "Inactifs" du Tableau 9 pour les écoles élémentaires, 5 702 diplômés n'ont pas trouvé d'emploi dans l'enseignement et les diplômés de 1977 formaient 29,4 pour cent de ce nombre. La situation de l'emploi a été mauvaise en 1972, début de la période de baisse des effectifs scolaires, puis elle s'est améliorée légèrement en 1975, à mesure que le nombre de nouveaux diplômés diminuait. Elle s'est détériorée à nouveau en 1976 et en 1977, alors que les établissements de formation des maîtres enregistraient un plus grand nombre d'inscriptions. C'est en 1977 qu'elle a été la pire, alors que seulement 43,5 pour cent des nouveaux diplômés ont trouvé un emploi dans l'enseignement.

La situation s'améliore quelque peu si l'on tient compte que certains ont trouvé un autre emploi dans d'autres écoles ou à l'extérieur du système scolaire,

TABLEAU 9

ÉCOLES ÉLÉMENTAIRES - DIPLÔMÉS ACTIFS ET INACTIFS VENANT DES COLLÈGES ET UNIVERSITÉS DE L'ONTARIO, 1972-1977

(indiquant la destination des diplômés actifs et le pourcentage par rapport à l'ensemble de la province)

Année du diplôme	Actifs												Inactifs		Total	
	Région de destination		REMAINDER Reste de la région		Total de la région		Toronto Metro *		Reste de l'Ontario		Actifs, total					
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1972																
Hommes	330	28.6	221	19.2	551	47.8	19	1.6	295	25.6	865	75.0	289	25.0	1,154	100
Femmes	570	24.1	285	12.1	855	36.2	44	1.9	464	19.7	1,363	57.7	998	42.3	2,361	100
Total	900	25.6	506	14.4	1,406	40.0	63	1.8	759	21.6	2,228	63.4	1,287	36.6	3,515	100
1973																
Hommes	278	32.3	170	19.8	448	52.1	21	2.4	198	23.0	667	77.6	193	22.4	860	100
Femmes	524	26.8	272	13.9	796	40.7	53	2.7	406	20.8	1,255	64.2	701	35.8	1,956	100
Total	802	28.5	442	15.7	1,244	44.2	74	2.6	604	21.5	1,922	68.3	894	31.8	2,816	100
1974																
Hommes	156	35.7	76	17.4	232	53.1	11	2.5	107	24.5	350	80.1	87	19.9	437	100
Femmes	414	34.9	139	11.7	553	46.6	50	4.2	272	22.9	875	73.8	311	26.2	1,186	100
Total	570	35.1	215	13.2	785	48.3	61	3.8	379	23.4	1,225	75.5	398	24.5	1,623	100
1975																
Hommes	210	42.5	70	14.2	280	56.7	10	2.0	112	22.7	402	81.4	92	18.6	494	100
Femmes	608	38.7	199	12.7	807	51.3	60	3.8	372	23.7	1,239	78.8	333	21.2	1,572	100
Total	818	39.6	269	13.0	1,087	52.6	70	3.4	484	23.4	1,641	79.4	425	20.6	2,066	100
1976																
Hommes	271	31.5	120	14.0	391	45.5	20	2.3	182	21.2	593	69.0	267	31.0	860	100
Femmes	764	33.0	278	12.0	1,042	45.0	56	2.4	464	20.0	1,562	67.4	754	32.6	2,316	100
Total	1,035	32.6	398	12.5	1,433	45.1	76	2.4	646	20.3	2,155	67.9	1,021	32.2	3,176	100
1977																
Hommes	81	10.5	104	13.4	185	23.9	4	0.5	166	21.5	355	45.9	418	54.1	773	100
Femmes	237	10.8	265	12.1	502	22.9	20	0.9	415	18.9	937	42.7	1,259	57.3	2,196	100
Total	318	10.7	369	12.4	687	23.1	24	0.8	581	19.6	1,292	43.5	1,677	56.5	2,969	100

Les pourcentages ayant été arrondis, le total peut ne pas correspondre exactement à 100.
* Ne comprend que les diplômés des collèges et facultés à l'extérieur de la région métropolitaine de Toronto
Source: Dossier central des enseignants, ministère de l'Education.

TABLEAU 10

ÉCOLES SECONDAIRES - DIPLÔMÉS ACTIFS ET INACTIFS VENANT DES COLLÈGES ET UNIVERSITÉS DE L'ONTARIO, 1972-1977
(indiquant la destination des diplômés actifs et le pourcentage par rapport à l'ensemble de la province)

Année du diplôme	Actifs												Inactifs		Total	
	Région de destination		Reste de la région		Total de la région		Toronto* Metro		Reste de l'Ontario		Actifs, total					
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1972																
Hommes	288	18.6	252	16.3	540	35.0	46	3.0	497	32.2	1,083	70.1	462	29.9	1,545	100
Femmes	211	17.4	146	12.1	357	29.5	38	3.1	266	22.0	661	54.6	550	45.9	1,211	100
Total	499	18.1	398	14.4	897	32.5	84	3.1	763	27.7	1,744	63.3	1,012	36.7	2,756	100
1973																
Hommes	248	16.0	288	18.5	536	34.5	34	2.1	512	32.9	1,082	69.6	473	30.4	1,555	100
Femmes	227	17.5	181	14.0	408	31.5	32	2.5	372	28.8	812	62.8	482	37.2	1,294	100
Total	475	16.7	469	16.5	944	33.2	66	2.3	884	31.0	1,894	66.5	955	33.5	2,849	100
1974																
Hommes	333	25.7	201	15.5	534	41.2	48	3.7	376	29.1	958	74.0	336	26.0	1,294	100
Femmes	340	24.4	180	12.9	520	37.4	44	3.2	376	27.0	940	67.6	451	32.4	1,391	100
Total	673	25.1	381	14.2	1,054	39.3	92	3.4	752	28.0	1,898	70.7	787	29.3	2,685	100
1975																
Hommes	371	26.0	264	18.4	635	44.4	50	3.5	406	28.4	1,091	76.3	338	23.7	1,429	100
Femmes	506	29.2	279	16.1	785	45.3	56	3.2	450	25.9	1,291	74.5	441	25.5	1,732	100
Total	877	27.7	543	17.2	1,420	44.9	106	3.4	856	27.1	2,382	75.4	779	24.6	3,161	100
1976																
Hommes	327	20.3	293	18.3	620	38.6	66	4.1	356	22.1	1,042	64.8	566	35.2	1,608	100
Femmes	443	24.4	311	17.1	754	41.5	54	3.0	375	20.7	1,183	65.2	632	34.8	1,815	100
Total	770	22.5	604	17.6	1,374	40.1	120	3.5	731	21.4	2,225	65.0	1,198	35.0	3,423	100
1977																
Hommes	123	8.3	183	12.3	306	20.6	8	0.5	313	21.1	627	42.2	857	57.8	1,484	100
Femmes	134	8.1	237	14.5	371	22.6	11	0.6	335	10.5	717	43.8	921	56.2	1,638	100
Total	257	8.2	420	13.5	677	21.7	19	0.6	648	20.8	1,344	43.0	1,778	57.0	3,122	100

Les pourcentages ayant été arrondis, le total peut ne pas correspondre exactement à 100.
* Ne comprend que les diplômés des collèges et facultés à l'extérieur de la région métropolitaine de Toronto.
Source: Dossier central des enseignants, ministère de l'Education.

où leur formation pédagogique pouvait être un atout.[1] La plupart des facultés n'ayant pas de statistiques sur les premiers emplois de leurs diplômés, les données concernant ce phénomène manquent d'exactitude. Toutefois, les statistiques manquantes ne modifieraient guère la situation.

La situation dans les écoles secondaires, comme l'indique le Tableau 10, est sensiblement la même à presque tous les points de vue. On remarque la même distorsion en 1977 - et la baisse des effectifs dans les écoles secondaires ne fait que commencer. L'avenir des nouveaux diplômés est donc loin d'être encourageant. On peut se demander s'il est permis de laisser se prolonger une telle situation ou si l'on doit exiger que le gouvernement intervienne directement pour mettre fin à ce gaspillage de ressources humaines et financières. Je crois que le gouvernement doit effectivement intervenir, mais avant de discuter des moyens de le faire, examinons la mobilité des enseignants -- combien quittent l'enseignement chaque année, combien y retournent, décèdent ou prennent leur retraite, etc. Ces données, extraites des rapports du ministère de l'Education, figurent aux Tableaux 11 et 12 pour les écoles élémentaires, et aux Tableaux 13 et 14 pour les écoles secondaires, pour les périodes 1966-1967 et 1976-1977. On sait que le nombre d'années d'expérience -- c'est-à-dire "l'ancienneté"-- au service d'un conseil scolaire (ou en certains cas, malheureusement, au service d'une même école[2]) est l'un des critères principaux pour déterminer les enseignants surnuméraires. Il en est résulté, ainsi que le révèlent les tableaux sur les départs et les arrivées, un "gel" du système, c'est-à-dire que les enseignants sont moins mobiles et même (ainsi que nous l'avons appris aux audiences de la Commission) qu'ils hésitent de plus en plus à demander un congé quelconque. Un enseignant qui change de conseil scolaire -- sauf dans la région métropolitaine de Toronto -- recommence au bas de l'échelle d'ancienneté[3] et son contrat équivaut à une sorte de période de probation, qui peut contenir une disposition de résiliation automatique, si bien

---

[1] Une étude de Brian Wolfe sur les enseignants occupant d'autres fonctions (et qui sera publiée sous forme de document de travail) soulève des doutes sérieux -- du moins de l'avis des personnes concernées -- sur le manque de qualification des nouveaux diplômés ou sur la valeur d'un programme de formation des maîtres qui permet l'accès à tout autre emploi, sauf à l'enseignement.

[2] Je crois que la légalité de cette pratique n'a pas été vérifiée. Après tout, le contrat individuel signé par les deux parties est conclu entre un employé, l'enseignant, et un employeur, le conseil scolaire.

[3] On nous a informé que cette disposition s'applique également aux agents de surveillance (mais non aux conseillers) qui réintègrent l'enseignement régulier.

TABLEAU 11

DEPARTS DES ENSEIGNANTS A PLEIN TEMPS, NIVEAU ELEMENTAIRE, 1966-1977

DEPARTS	1966-67		1967-68		1968-69		1969-70		1970-71		1971-72		1972-73		1973-74		1974-75		1975-76		1976-77	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1. POUR ENSEIGNER DANS UNE ECOLE ELEMENTAIRE OU SECONDAIRE PRIVEE OU DANS UN ETABLISSEMENT DE FORMATION DES ENSEIGNANTS EN ONTARIO	1,704	24.2	938	12.5	853	10.3	615	7.5	607	7.8	406	5.5	256	3.4	266	3.6	254	3.6	297	4.4	287	4.7
2. POUR ENSEIGNER A L'EXTERIEUR DE L'ONTARIO	---	---	584	7.8	593	7.1	512	6.2	410	5.3	233	3.1	212	2.8	313	4.3	300	4.2	267	4.0	179	3.2
3. POUR ENSEIGNER A TEMPS PARTIEL DANS UNE ECOLE PUBLIQUE SUBVENTIONNEE	---	---	234	3.1	290	3.5	294	3.6	506	6.5	548	7.4	520	6.9	553	7.5	640	9.0	604	9.0	714	11.8
4. POUR ENSEIGNER DANS UN CAAT	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	6	0.1	8	0.1	13	0.2	3	0.04	6	0.1
4A. POUR ENSEIGNER AUX DEFICIENTS MOYENS	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	17	0.2	36	0.5	23	0.3	22	0.3	31	0.5
5. POUR S'INSCRIRE DANS UN ETABLISSEMENT DE FORMATION DES MAITRES, UNE UNIVERSITE, ETC.	605	8.6	756	10.1	869	10.5	819	10.0	619	7.9	461	6.2	509	6.7	464	6.3	491	6.9	380	5.7	269	4.4
6. POUR ENSEIGNER DANS UNE AUTRE PROVINCE OU UN AUTRE PAYS SELON UNE FORMULE D'ECHANGE D'ENSEIGNANTS	---	---	---	---	---	---	63	0.8	70	0.9	51	0.7	58	0.8	53	0.7	67	0.9	76	1.1	74	1.2
7. POUR ACCEDER A UN POSTE DE SUPERVISION	---	---	333	4.5	453	5.5	415	5.0	228	2.9	350	4.7	325	4.3	422	5.7	500	7.0	379	5.7	396	6.5
8. DOMAINE AUTRE QUE L'ENSEIGNEM	389	5.5	403	5.4	409	4.9	427	5.2	505	6.5	520	7.0	582	7.7	596	8.1	508	7.1	531	7.9	393	6.5
9. RETOUR AU [illegible]	2,556	36.3	2,632	35.2	2,975	35.9	3,157	38.4	2,704	34.6	2,561	34.5	2,833	37.4	2,664	36.2	2,555	35.8	2,485	37.1	2,055	33.9
10. MARIAGE	266	3.8	237	3.2	268	3.2	279	3.4	300	3.8	258	3.5	207	2.7	157	2.1	96	1.3				
11. RETRAITE	745	10.6	824	11.0	988	11.9	956	11.6	1,002	12.8	1,218	16.4	1,101	14.5	876	11.9	707	9.9	836	12.5	727	12.0
12. MALADIE	140	2.0	167	2.2	140	1.7	156	1.9	132	1.7	125	1.7	127	1.7	133	1.8	140	2.0	128	1.9	106	1.8
13. DECES	61	0.9	81	1.1	61	0.7	52	0.6	40	0.5	47	0.6	54	0.7	44	0.6	46	0.6	47	0.7	46	0.8
14. AUTRES	577	8.2	287	3.8	398	4.8	472	5.7	690	8.8	639	8.6	762	10.1	790	10.7	801	11.2	642	9.6	777	12.5
TOTAL	7,043	100.0	7,476	100.0	8,297	100.0	8,226	100.0	7,813	100.0	7,417	100.0	7,569	100.0	7,375	100.0	7,141	100.0	6,697	100.0	6,060	100.0

SOURCE: RAPPORTS ANNUELS DU MINISTRE DE L'EDUCATION

TABLEAU 12

NOUVEAUX ENSEIGNANTS A PLEIN TEMPS, NIVEAU ELEMENTAIRE, 1966-1977

NOUVEAUX ENSEIGNANTS	1966-67		1967-78		1968-69		1969-70		1970-71		1971-72		1972-73		1973-74		1974-75		1975-76		1976-77	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
A. 1. VENANT D'UNE ECOLE ELEMENTAIRE OU SECONDAIRE PRIVEE	58	0.6	81	0.7	75	0.7	94	0.9	65	1.0	43	0.6	64	1.0	90	1.2	108	1.2	64	1.0	39	0.9
2. VENANT D'UNE ECOLE POUR ELEVES INADAPTES	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	16	0.3	26	0.4	38	0.4	23	0.4	19	0.4
3. ANCIENS ENSEIGNANTS DU NIVEAU SECONDAIRE QUALIFIES POUR ENSEIGNER AU NIVEAU ELEMENTAIRE	154	1.5	155	1.4	179	1.6	187	1.9	163	2.4	221	3.1	---	---	---	---	---	---	---	---	177	4.0
4. VENANT DE L'EXTERIEUR DE L'ONTARIO	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	239	3.9	349	4.7	446	5.2	256	4.0	173	3.9
5. ANCIENS ENSEIGNANTS A TEMPS PARTIEL	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	631	10.2	849	11.4	919	10.7	719	11.4	734	16.5
6. PARTICIPANTS A UN PROGRAMME D'ECHANGE D'ENSEIGNANTS	---	---	---	---	---	---	69	0.7	54	0.8	43	0.6	52	0.8	55	0.7	58	0.7	69	1.1	70	1.6
7. DETENTEURS D'UNE LETTRE DE PERMANENCE	1,025	9.8	1,010	9.2	774	6.9	511	5.1	189	2.8	193	2.7	114	1.8	201	2.7	237	2.8	120	1.9	31	0.7
8. DETENTEURS D'UN PERMIS D'ENSEIGNEMENT	660	6.3	439	4.0	168	1.5	120	1.2	31	0.4	---	---	---	---	46	0.6	149	1.7	43	0.7	13	0.3
9. AUTRES	1,030	9.9	1,196	10.8	1,111	9.8	1,252	12.6	841	12.5	1,097	15.5	1,257	20.3	1,369	18.5	1,403	16.3	899	14.2	396	8.9
B. DIPLOMES D'UN CENTRE DE FORMATION DES MAITRES DE L'ONTARIO	5,195	49.9	5,544	50.2	6,673	59.1	5,388	54.2	3,616	52.9	3,306	46.7	2,622	42.2	2,696	36.4	3,197	37.0	2,753	43.4	1,721	38.6
C. ENSEIGNANTS QUALIFIES REINTEGRANT LA PROFESSION	[illegible]	22.0	2,620	23.7	2,317	20.5	2,325	23.4	1,876	27.4	2,176	30.7	1,213	19.5	1,742	23.5	2,075	24.0	1,391	22.0	1,083	24.3
TOTAL	10,414	100.0	11,045	100.0	11,297	100.0	9,946	100.0	6,835	100.0	7,079	100.0	6,208	100.0	7,423	100.0	8,630	100.0	6,337	100.0	4,456	100.0

SOURCE: RAPPORTS ANNUELS DU MINISTRE DE L'EDUCATION

83

TABLEAU 13

DEPARTS DES ENSEIGNANTS A PLEIN TEMPS, NIVEAU SECONDAIRE 1966-1977

DEPARTS	1966-67		1967-68		1968-69		1969-70		1970-71		1971-72		1972-73		1973-74		1974-75		1975-76		1976-77	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
1. POUR ENSEIGNER DANS UNE ECOLE ELEMENTAIRE OU SECONDAIRE PRIVEE OU DANS UN ETABLISSEMENT DE FORMATION DES MAITRES EN ONTARIO	764	25.9	166	5.4	168	4.8	210	5.6	204	5.9	271	8.3	116	3.9	127	4.6	148	5.8	95	4.1	163	7.2
2. POUR ENSEIGNER A L'EXTERIEUR DE L'ONTARIO	---	---	297	9.6	305	8.8	314	8.4	296	8.6	197	6.0	128	4.3	172	6.2	128	5.0	116	5.0	87	3.8
2A. POUR ENSEIGNER AUX ELEVES INADAPTES	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	3	0.1	10	0.4	3	0.1	2	0.1	1	0.0
3. POUR ENSEIGNER A TEMPS PARTIEL DANS UNE ECOLE PUBLIQUE SUBVENTIONNEE	---	---	53	1.7	67	1.9	44	1.2	100	2.9	98	3.0	195	6.6	203	7.3	173	6.8	156	6.7	144	6.3
4. POUR ENSEIGNER DANS UN CATT	---	---	141	4.5	80	2.3	71	1.9	31	0.9	35	1.1	25	0.8	24	0.9	10	0.4	8	0.3	6	0.3
4A. POUR ENSEIGNER DANS UNE AUTRE PROVINCE OU PARTICIPER A UN PROJET D'ECHANGE D'ENSEIGNANTS	---	---	---	---	---	---	54	1.4	47	1.4	34	1.0	36	1.2	29	1.0	45	1.8	53	2.3	84	3.7
5. POUR S'INSCRIRE A UN ETABLISSEMENT DE FORMATION DES MAITRES, UNE UNIVERSITE, ETC.	471	16.0	482	15.5	588	16.9	616	16.4	471	13.7	304	9.3	219	7.4	227	8.2	196	7.7	189	8.1	158	6.9
6. POUR ACCEDER A UN POSTE DE SUPERVISION OU D'ADMINISTRATION DANS L'ENSEIGNEMENT	---	---	194	6.2	278	8.0	228	6.1	151	4.4	181	5.5	135	4.6	175	6.3	176	6.9	157	6.8	179	7.9
7. DOMAINE AUTRE QUE L'ENSEIGNEMENT	353	12.0	359	11.6	454	13.0	498	13.3	453	13.2	460	14.0	550	18.6	548	19.7	439	17.2	394	17.0	292	12.8
8. RETOUR AU FOYER	541	18.3	645	20.8	722	20.7	834	22.2	782	22.7	686	21.0	581	19.6	519	18.7	467	18.3	448	19.3	361	15.8
9. MARIAGE	95	3.2	103	3.3	97	2.8	98	2.6	91	2.6	58	1.8	67	2.3	53	1.9	25	1.0				
10. RETRAITE	237	8.0	254	8.2	305	8.8	307	8.2	367	10.7	508	15.5	416	14.0	291	10.4	275	10.8	307	13.2	330	14.5
11. MALADIE	52	1.8	61	2.0	48	1.4	64	1.7	56	1.6	35	1.1	46	1.6	42	1.5	49	1.9	39	1.7	45	2.0
12. DECES	38	1.3	36	1.2	40	1.2	43	1.4	36	1.1	53	1.6	35	1.2	53	1.9	36	1.4	42	1.8	52	2.3
13. AUTRES	397	13.5	310	10.0	328	9.4	373	9.9	353	10.3	353	10.8	408	13.8	308	11.1	385	15.1	319	13.7	377	16.5
TOTAL	2,948	100.0	3,101	100.0	3,480	100.0	3,754	100.0	3,438	100.0	3,273	100.0	2,960	100.0	2,781	100.0	2,555	100.0	2,325	100.0	2,279	100.0

SOURCE: RAPPORTS ANNUELS DU MINISTRE DE L'EDUCATION

TABLEAU 14

NOUVEAUX ENSEIGNANTS A PLEIN TEMPS, NIVEAU SECONDAIRE, 1966-1977

NOUVEAUX ENSEIGNANTS	1966-67		1967-68		1968-69		1969-70		1970-71		1971-72		1972-73*		1973-74*		1974-75*		1975-76*		1976-77	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
A. 1. VENANT D'UNE ECOLE ELEMENTAIRE OU SECONDAIRE PRIVEE ET ANCIENS ENSEIGNANTS DU NIVEAU ELEMENTAIRE QUALIFIES POUR ENSEIGNER AU NIVEAU SECONDAIRE	198	3.4	302	4.9	214	3.8	138	2.7	116	2.8	125	3.7	23	1.0	25	0.8	59	1.9	25	0.9	212	9.9
2. VENANT D'UNE ECOLE POUR ELEVES INADAPTES	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	1	0.0	6	0.2	6	0.2	4	0.1	4	0.2
3. VENANT DE L'EXTERIEUR DE L'ONTARIO	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	81	3.5	111	3.6	118	3.8	99	3.5	63	2.9
4. ANCIENS ENSEIGNANTS A TEMPS PARTIEL	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	123	5.4	238	7.6	185	5.9	158	5.5	180	8.4
5. PARTICIPANTS A UN PROGRAMME D'ECHANGE D'ENSEIGNANTS	---	---	---	---	---	---	25	0.5	31	0.7	35	1.0	34	1.5	36	1.1	54	1.7	52	1.8	86	4.0
6. DETENTEURS D'UNE LETTRE DE PERMANENCE	335	5.7	330	5.4	585	10.4	428	8.4	232	5.5	126	3.8	40	1.7	77	2.5	89	2.8	60	2.1	24	1.1
7. DETENTEURS D'UN PERMIS D'ENSEIGNEMENT	1,013	17.3	710	11.6	1,016	18.1	689	13.5	185	4.4	---	---	---	---	164	5.2	167	5.3	102	3.6	38	1.8
8. DETENTEURS D'UN PERMIS TEMPORAIRE D'ENSEIGNEMENT AU NIVEAU SECONDAIRE	---	---	2,953	48.1	1,078	19.2	719	14.1	536	12.7	94	2.8	11	0.5	21	0.7	49	1.6	38	1.3	32	1.5
9. AUTRES	402	6.8	237	3.9	592	10.5	435	8.5	415	9.8	575	17.2	394	17.1	422	13.5	461	14.6	482	16.9	151	7.0
B. DIPLOMES D'UN CENTRE DE FORMATION DES MAITRES DE L'ONTARIO	3,351	57.1	880	14.3	1,377	24.5	1,809	35.4	1,852	44.0	1,744	52.0	1,252	54.4	1,530	49.0	1,425	45.2	1,397	49.0	1,006	46.8
C. ENSEIGNANTS QUALIFIES AFFECTES A DIFFERENTS POSTES L'ANNEE PRECENDENTE EN ONTARIO ET REINTEGRANT L'ENSEIGNEMENT	571	9.7	728	11.8	757	13.5	862	16.9	847	20.1	654	19.5	341	14.8	493	15.8	537	17.0	434	15.2	353	16.4
TOTAL	5,870	100.0	6,140	100.0	5,619	100.0	5,105	100.0	4,214	100.0	3,353	100.0	2,300	100.0	3,123	100.0	3,150	100.0	2,851	100.0	2,149	100.0

*POUR CETTE ANNEE-LA, LES CHIFFRES NE COMPRENNENT QUE LES NOUVEAUX ENSEIGNANTS VENANT D'UNE ECOLE ELEMENTAIRE OU SECONDAIRE PRIVEE.

SOURCE: RAPPORTS ANNUELS DU MINISTRE DE L'EDUCATION

qu'au mieux, il n'est protégé que pour une seule année. Selon la tradition syndicale du "dernier entré, premier sorti", cela risque de nuire à la stabilité ou à la sécurité d'emploi, à moins d'une augmentation des effectifs scolaires qui s'amorce et se maintienne. Dans la plupart des cas, l'enseignant, renvoyé chaque année "de Caïphe à Pilate", sait qu'il peut être remercié l'année suivante. En raison de ces conditions imposées aux jeunes enseignants expérimentés et par suite de la baisse des effectifs scolaires, l'avenir des nouveaux diplômés s'annonce de plus en plus sombre.

Les conversations que j'ai eues avec beaucoup de nouveaux diplômés et d'enseignants récemment déclarés surnuméraires étaient généralement teintées d'amertume. Plusieurs se plaignent de ne pas avoir été mis au courant de la situation de l'emploi dans l'enseignement, soit au cours de leurs études universitaires, soit lors de leur inscription dans un établissement de formation des maîtres. Ils ont donc le sentiment d'avoir fait les frais d'un gaspillage de temps et d'argent en se qualifiant pour une profession ne présentant aucun débouché. D'autres, au courant de la situation par des lectures personnelles sur les incidences de la réduction des effectifs scolaires, ont accepté de prendre le risque de ne pas trouver d'emploi dans l'enseignement[1] (pourtant, la plupart ignoraient que dans l'hypothèse la plus optimiste, deux finissants sur cinq pouvaient espérer trouver un emploi dans l'enseignement). Il n'entre pas dans mon propos de déterminer si les étudiants inscrits aux établissements de formation des maîtres ont été avertis ou non de la situation de l'emploi dans l'enseignement. Je veux simplement souligner que même dans l'affirmative, nous ne savons pas exactement jusqu'à quel point le fait de connaître la réalité a influencé la prise de décision des futurs diplômés. Cela démontre qu'il n'est pas facile de faire le lien entre l'enseignement et le monde du travail.

Les cinq graphiques qui suivent indiquent la destination des nouveaux diplômés pour les années 1972 à 1977. Le graphique 5 indique le pourcentage des enseignants, hommes et femmes, "actifs et "inactifs", au niveau élémentaire. Le graphique 6 donne les mêmes renseignements pour le niveau secondaire, et le graphique 7 indique le nombre de diplômés concernés, selon leur option (c'est-à-dire niveau élémentaire ou secondaire). Les graphiques 8 et 9, qui portent sur les seuls

---

[1] Les salaires relativement élevés attachés aux postes de direction, notamment en administration, ont pu exercer un attrait irrésistible.

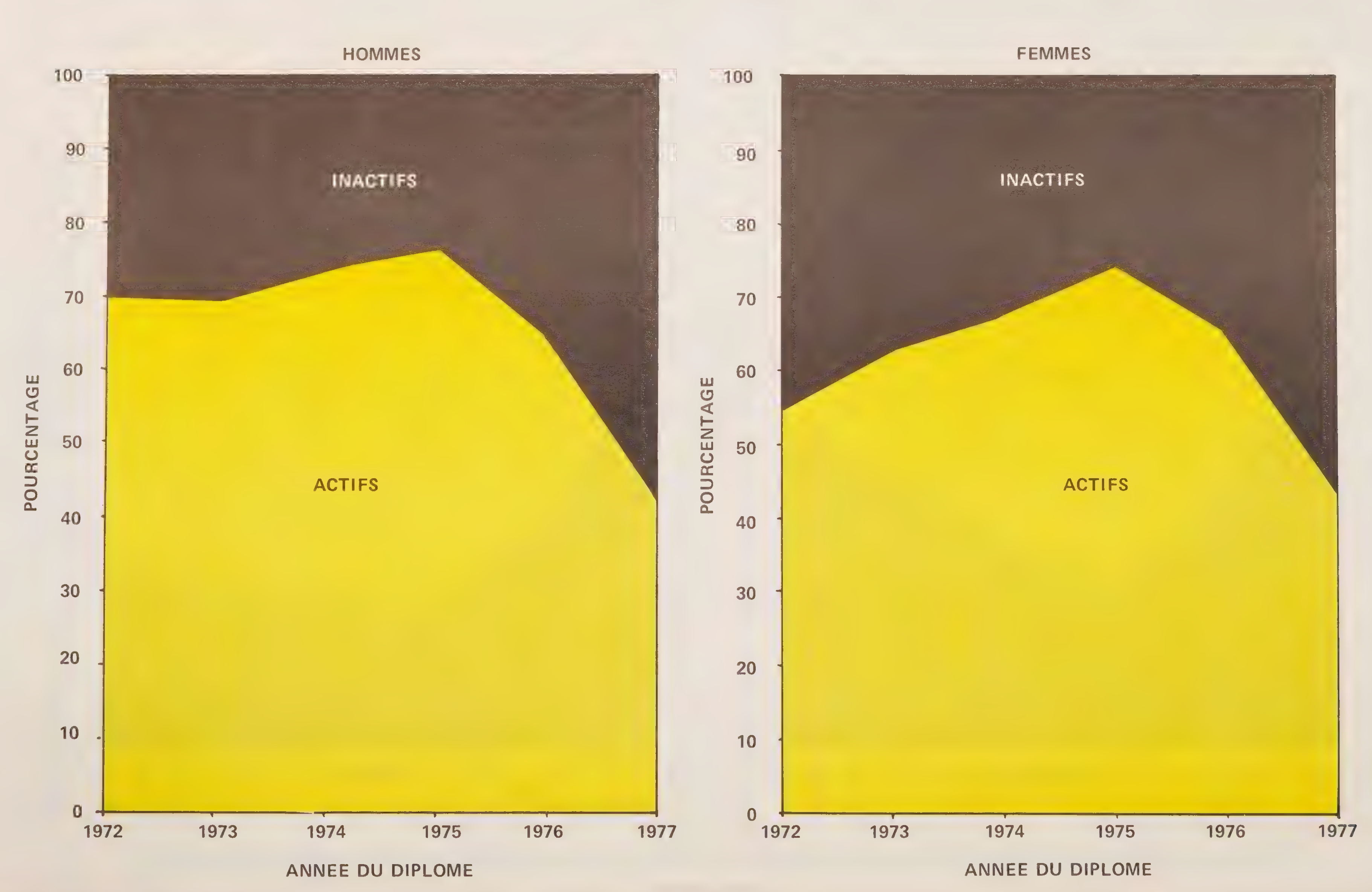
GRAPHIQUE 5

NIVEAU ELEMENTAIRE – ENSEIGNANTS ACTIFS ET INACTIFS DIPLOMES DES COLLEGES ET UNIVERSITES DE L'ONTARIO
1971 – 1977

GRAPHIQUE 6

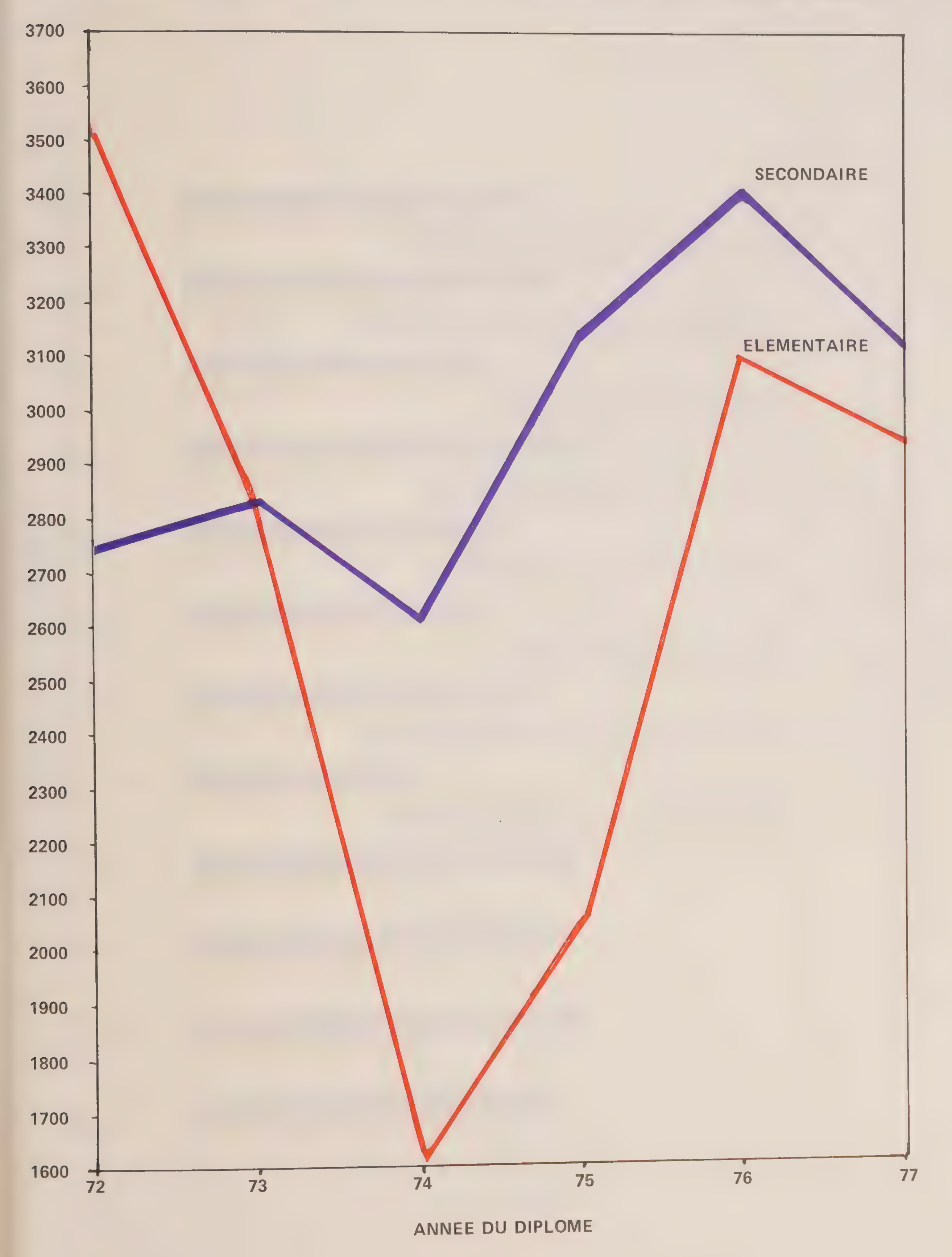
NIVEAU SECONDAIRE — ENSEIGNANTS ACTIFS ET INACTIFS DIPLOMES DES UNIVERSITES DE L'ONTARIO

1971 — 1977



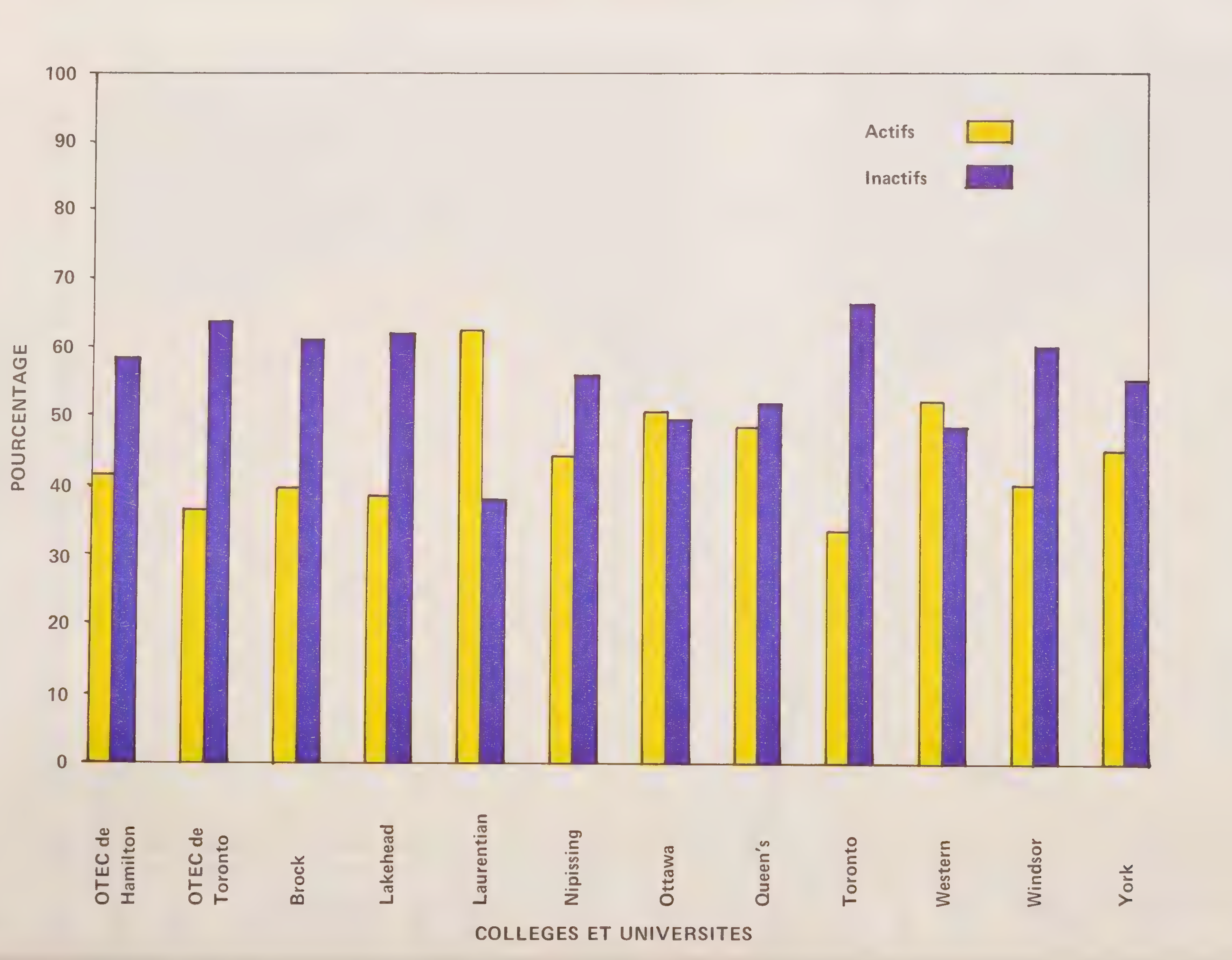
GRAPHIQUE 7

NOMBRE DE DIPLOMES DES COLLEGES DE FORMATION DES MAITRES ET DES FACULTES DES SCIENCES DE L'EDUCATION DE L'ONTARIO, NIVEAU ELEMENTAIRE ET SECONDAIRE



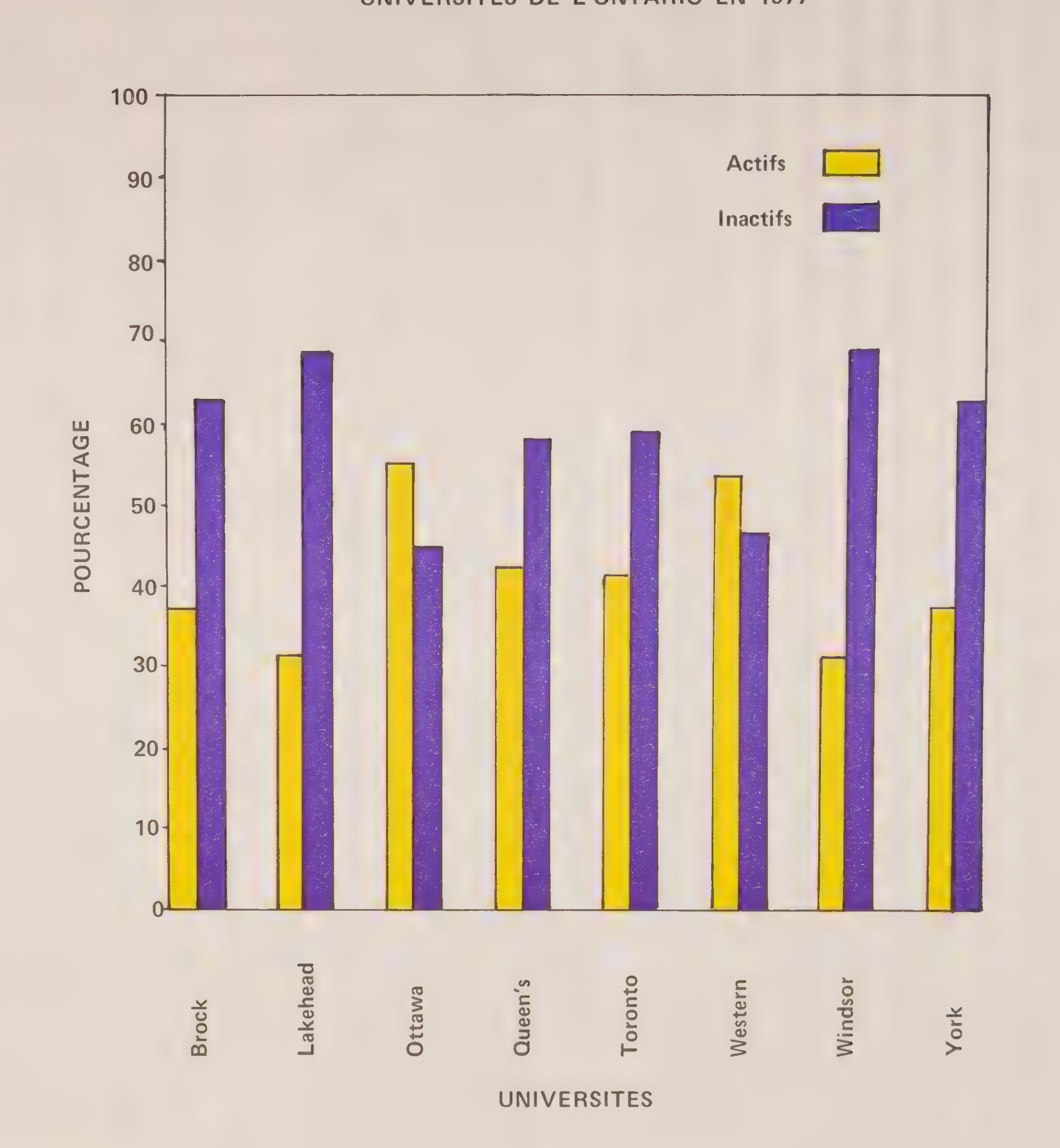
GRAPHIQUE 8

NIVEAU ELEMENTAIRE – ENSEIGNANTS ACTIFS ET INACTIFS DIPLOMES DE COLLEGES ET UNIVERSITES DE L'ONTARIO EN 1977



GRAPHIQUE 9

NIVEAU SECONDAIRE — ENSEIGNANTS ACTIFS ET INACTIFS DIPLOMES DES COLLEGES ET UNIVERSITES DE L'ONTARIO EN 1977



diplômés de 1977, indique le pourcentage des diplômés de l'année précédente, classés comme actifs ou inactifs, pour tous les établissements de formation des maîtres de la province. Les graphiques 5 et 6 montrent que la situation de l'emploi pour les nouveaux diplômés, comme l'indique le pourcentage des enseignants "actifs", se détériore, et qu'elle est vraiment médiocre pour les finissants de 1977.

Deux rapports seront publiés par la Commission, sous forme de documents de travail, sur le nombre d'enseignants sans emploi. Malgré les difficultés rencontrées pour recueillir les renseignements nécessaires sur une certaine période de temps, et sans accès à des sources universelles de renseignements personnels tels que le système d'assurance sociale, nous avons quand même réuni suffisamment de données pour indiquer l'ampleur et la gravité du problème.[1] Dans ces rapports, les nombreux commentaires de ces "enseignants en chômage" illustreront sans équivoque leur amertume envers les associations professionnelles, conseillers en orientation, universités et facultés des sciences de l'éducation.

A ce stade, nous présentons quelques éléments d'une de ces études, effectuée par M. Michael Sinclair, qui a pu recueillir ces renseignements grâce à la collaboration du Bureau régional du Travail et de l'Immigration pour l'Ontario (auparavant le ministère fédéral de la Main-d'oeuvre et l'Immigration). Je dois souligner que ces chiffres ne tiennent compte que des enseignants qui retirent des prestations d'assurance-chômage en Ontario, et non pas des enseignants qui n'ont pu se trouver un emploi dans l'enseignement.

Enseignants bénéficiant actuellement de l'assurance chômage

Date	Bénéficiaires actuels*		
	Hommes	Femmes	Total
Juillet 1976	1,304	3,909	5,213
Janvier 1977	878	2,502	3,380
Juillet 1977	1,445	4,108	5,553
Janvier 1978	1,031	2,796	3,827

* Ne comprend que les personnes "immédiatement disponibles", c'est-à-dire en mesure d'accepter immédiatement un poste dans l'enseignement.

[1] La Commission s'est vue catégoriquement refuser l'accès à certains fichiers d'adres du gouvernement provincial (bien que nous ayons les noms, les numéros d'assurance sociale et les dates de naissance de chacune des personnes que nous voulions retracer).

Nous voyons une fois de plus que la situation se détériore. Il est intéressant de remarquer que les enseignants bénéficiaires de l'assurance-chômage sont majoritairement des femmes.[1]

Nous présentons également un résumé des statistiques sur les personnes inscrites sur les listes d'enseignants aux centres de main-d'oeuvre de l'Ontario (et que nous considérons comme des enseignants d'expérience). Ces chiffres ne comprennent que les enseignants qui cherchent un emploi dans les écoles maternelles, élémentaires ou secondaires.[2] Les deux séries de chiffres de ces tableaux se chevauchent, dans certains cas, mais rappelons qu'ils ne comprennent pas les quelque milliers de personnes qui ont déjà enseigné ni les nouveaux diplômés non inscrits aux centres de main-d'oeuvre, peut-être parce qu'ils n'ont pas osé faire une telle démarche, qui leur apparaissait contraire aux traditions de leur profession ou l'aveu d'un échec.

Enseignants à la recherche d'un emploi dans une école maternelle, élémentaire ou secondaire, inscrits aux centres de main-d'oeuvre de l'Ontario

Catégorie	Date	Hommes	Femmes	Total
Sans emploi	Janvier 1977	594	2,161	2,755
Employés		60	121	181
Total		654	2,282	2,936
Sans emploi	Mai 1977	741	2,112	2,853
Employés		48	79	127
Total		789	2,191	2,980
Sans emploi	Septembre 1977	996	3,574	4,570
Employés		72	152	224
Total		1,068	3,726	4,794
Sans emploi	Janvier 1978	673	2,490	3,163
Employés		64	149	213
Total		737	2,639	3,376

Source: Données non publiées, gracieusement fournies par les Bureaux régionaux du Travail et de l'Immigration en Ontario (et compilées par le personnel de la Commission)

[1] En 1976-77, les femmes représentaient quelque 54 pour cent des enseignants à plein temps des écoles élémentaires et secondaires publiques de l'Ontario. (Voir le premier rapport préliminaire, Tableau 6.2, p. 251.)

[2] Le rapport final incluera aussi ceux qui cherchent un emploi dans les "universités" et "autres".

La situation que révèlent ces statistiques est assurément très grave. Toute tentative de recrutement de la part des établissements de formation des maîtres, par la voie des journaux ou autrement, serait pour le moins inappropriée. Les avis publics et la publicité informative de ces établissements doivent éviter toute apparence de "promotion". Loin de moi l'idée de suggérer que ces établissements n'accueillent plus de nouveaux élèves ou cessent leurs activités, mais les nouveaux venus doivent s'inscrire de leur plein gré, sachant très bien qu'ils assument le risque de ne pas trouver d'emploi dans la profession pour laquelle ils se préparent.

Il est évident qu'il n'existe pas de "mécanismes du marché" sur lesquels nous pourrions nous fier pour équilibrer l'offre et la demande dans une période de temps relativement courte. Un surplus d'enseignants devient un produit très coûteux qui a de quoi inquiéter les autorités publiques et les contribuables. Il est dans l'intérêt de l'économie publique, voire des étudiants eux-mêmes, que le gouvernement réglemente le nombre d'inscriptions dans les centres de formation des maîtres. Nous savons par expérience que les étudiants inscrits ne recevront pas tous leur diplôme et ne se mettront pas tous à la recherche d'un emploi dans l'enseignement. Il faut donc prévoir un certain "coussin" entre les besoins et les inscriptions (à partir de données incomplètes, je dirais que les admissions pourraient excéder de 25 pour cent au maximum le nombre de diplômés en quête d'un emploi dans l'enseignement). Nous pouvons peut-être aussi nous permettre d'accepter un nombre d'élèves plus élevé, quoique limité, et laisser les finissants courir le risque de se trouver un travail, soit dans l'enseignement, soit dans un domaine connexe (ce qui augmenterait le "coussin" jusqu'à, disons, 30 pour cent). Mais nous devons interdire que se reproduise un tel "surplus de diplômés" comme en 1977, alors que seulement 43,5 pour cent d'entre eux ont pu trouver un emploi dans l'enseignement.

La situation engendrée par ce "surplus de diplômés" est telle que pratiquement personne ne s'oppose à la nécessité de réduire les services de formation des maîtres. Dans mon rapport final, j'apporterai plus de renseignements à ce sujet, mais en me fondant sur les données disponibles, je recommande dès maintenant que tout soit mis en oeuvre pour réduire de 30 pour cent immédiatement, c'est-à-dire à compter de septembre 1978, le nombre d'étudiants admis aux programmes

de formation des maîtres, et envisager dès maintenant une autre réduction de 20 pour cent pour septembre 1979 (soit une diminution totale de 50 pour cent par rapport à 1977).

Je recommande en outre que, par l'intermédiaire du Council of Ontario Universities, le gouvernement planifie une répartition du reste des inscriptions dans d'autres spécialités et entre les différents établissements de formation des maîtres. Les renseignements de base à ce sujet seront publiés dans une de nos séries d'Annexes.

L'imposition de mesures de contrôle par le ministre sur les OTEC de Toronto et de Hamilton ne pose aucun problème de juridiction. A la lumière des conditions décrites ci-dessus et de l'introduction d'un certificat d'enseignement commun[1], je recommande même que le ministre de l'Education réduise davantage les inscriptions à ces collèges ou ferme ces deux collèges dès juin 1979.

Etant donné que les facultés des sciences de l'éducation relèvent du système universitaire, traditionnellement autonome, il est délicat pour un ministre d'imposer un contingentement. Toutefois, il n'est certainement pas dans l'intérêt des universités qu'une politique de laisser-faire préside aux inscriptions, avec toutes les incertitudes que cela entraîne pour la planification et le financement des programmes. Je recommande que, par l'entremise du Council of Ontario Universities, le gouvernement et les universités concernées s'entendent pour que, pendant une période de prévision de dix ans, le nombre d'étudiants en sciences de l'éducation n'excède pas la "demande" (ce nombre correspondrait aux possibilités d'emploi). L'appui à un système de formation des maîtres d'une ampleur plus raisonnable serait garanti pour une période de trois à sept ans, et l'ampleur du système serait révisée périodiquement.[2] Une telle approche sera d'autant plus acceptable que l'ampleur du système ne sera pas fixée uniquement par les projections de la situation de l'emploi, mais prévoira un "coussin" d'inscriptions suffisamment généreux. En outre, les universités accepteraient plus facilement une telle entente si le

---

[1] Règlement ontarien 1977-78:42, en vigueur depuis le 1er juillet 1978

[2] Chaque année, durant les cinq premières années.

gouvernement profitait de la réduction du nombre des candidats à la formation des maîtres (et je recommande qu'il le fasse) pour confier à une partie du surplus des professeurs des facultés des sciences de l'éducation le perfectionnement du personnel enseignant statique et vieillissant, conséquence de la réduction des effectifs scolaires. Comme il est de notre devoir de veiller à améliorer la qualité de l'enseignement (même si la clientèle scolaire sera moins nombreuse), la crise actuelle nous permet d'affecter une partie des ressources d'une faculté à la mise sur pied de programmes de recyclage et de perfectionnement des enseignants, et de fournir une meilleure initiation au groupe restreint, mais très important, de jeunes diplômés. On pourrait aussi élargir le champ de la recherche en éducation: les facultés des sciences de l'éducation pourraient étudier les nombreux problèmes découlant de la réduction des effectifs scolaires.

Selon l'ampleur du "système garanti" convenu entre le gouvernement et les universités et la proportion des services complémentaires des facultés que le gouvernement s'engagera à soutenir pour le perfectionnement des enseignants, l'initiation des nouveaux diplômés et la recherche, des décisions peuvent alors être prises concernant la fermeture d'une faculté ou la poursuite de ses activités à partir d'effectifs plus modestes et de ressources réduites.

Même s'il était inférieur aux normes habituelles, l'appui minimum garanti aux facultés universitaires fournirait une certaine sécurité et permettrait la planification. La diversification du rôle des facultés des sciences de l'éducation rendrait les services de formation des maîtres plus souples au cas où, en raison d'événements imprévisibles, certaines des hypothèses de base se révéleraient inexactes. Cela n'est pas à négliger. En effet, advenant une demande soudaine d'enseignants que ne pourrait combler le système minimum garanti, les facultés pourraient diriger momentanément vers la formation des maîtres les professeurs affectés au perfectionnement des maîtres.[1] Une telle diversification limiterait

---

[1] Toute augmentation est toujours connue à l'avance, au moins six ans dans le cas des écoles élémentaires, et quinze ans dans le cas des écoles secondaires (soit les années écoulées entre la naissance et l'inscription en première ou en neuvième année).

également le nombre de professeurs des établissements de formation des maîtres qui risqueraient d'être déclarés excédentaires, ce qui créerait de sérieux problèmes de carrière pour des personnes hautement spécialisées. A ce sujet, le gouvernement de l'Ontario pourrait suivre l'exemple de la Grande-Bretagne et d'autres pays de l'Europe de l'Ouest en mettant au point une politique d'indemnité pour les personnes qui, par suite d'une décision gouvernementale, perdraient leur emploi et ne pourraient trouver une situation équivalente.

Les universités se préoccupent de l'avenir des facultés des sciences de l'éducation. Dans le mémoire conjoint soumis à la Commission par le Council of Ontario Universities, il apparaît clairement que les doyens des facultés des sciences de l'éducation et au moins quelques-uns des membres de leur personnel sont pleinement conscients du problème et de ses conséquences. Ils envisagent effectivement une réduction substantielle du nombre des inscriptions. Toutefois, à la lumière des données actuelles, ces réductions ne m'apparaissent pas suffisantes, Leurs propositions principales portaient sur un changement majeur de fonction, les facultés s'orientant surtout vers des programmes complets de perfectionnement des maîtres, les études universitaires et la recherche. Je ferai mes commentaires sur ces propositions dans mon rapport final, alors que j'examinerai l'éventail complet des activités de perfectionnement, notamment les séminaires, les cours de courte durée et autres, dans le cadre d'une analyse générale du problème du perfectionnement et du recyclage du personnel. Les modèles informatiques que nous avons élaborés seront également prêts à ce moment et je serai alors en mesure de fournir à toute la province, à chaque établissement et à chaque conseil scolaire une abondance de renseignements touchant la situation de l'offre et de la demande dans l'enseignement, notamment le nombre d'étudiants nécessaires selon les types de programmes (selon les hypothèses) pour maintenir les installations de formation des maîtres.

RECOMMANDATIONS

1) Mettre tout en oeuvre pour réduire de 30 pour cent le nombre des inscriptions aux établissements de formation des maîtres dès septembre 1978. Envisager une nouvelle réduction de 20 pour cent pour septembre 1979, soit une réduction totale de 50 pour cent des effectifs par rapport à septembre 1977.

2) Réduire le nombre des inscriptions dans les OTEC en juin 1979, ou fermer ces collèges.

3) Par l'entremise du Council of Ontario Universities, s'entendre avec les différentes facultés des sciences de l'éducation pour accepter, pour une période de dix ans, un nombre d'inscriptions correspondant à la "demande" approximative (le nombre nécessaire pour combler les postes disponibles). Garantir un appui financier pour une période de trois à sept ans aux établissements qui accepteraient une telle entente. En accord avec le Council of Ontario Universities, répartir le reste des inscriptions dans d'autres spécialisations et entre les différents établissements de formation des maîtres.

4) Assurer aux établissements de formation des maîtres une échelle garantie d'activités suffisamment généreuse pour leur permettre d'affecter une partie de leurs effectifs au perfectionnement des enseignants et à la recherche.

6. Personnel

Dans la planification des programmes, notre préoccupation constante concerne les résultats et les expériences scolaires, alors que dans la planification financière, nous nous attardons aux moyens d'atteindre ces objectifs. Mais dans le secteur de l'enseignement, qui est une industrie à forte concentration de main-d'oeuvre, on ne discute pas longtemps des programmes sans parler des enseignants, pas plus que l'on ne parle de finances sans discuter du salaire des enseignants. Ce que les enseignants sont et ce qu'ils font détermine dans une large mesure les expériences scolaires de nos enfants, et le financement scolaire porte surtout sur le salaire des enseignants.

Je m'intéresse autant au personnel non enseignant et au personnel de soutien qu'aux enseignants, mais mes recommandations immédiates ne portent que sur ces derniers. Dans le présent rapport, il n'est guère question des autres employés, sur lesquels je m'attarderai dans mon rapport final.

Il ne fait aucun doute que certains membres du personnel enseignant perdront leur emploi; certains l'ont même déjà perdu. Mais il ne s'agit que d'un petit nombre. Au cours des dix prochaines années, un grand nombre verront leur poste en péril, mais une planification soignée permettra de réduire les pertes au minimum.

Jusqu'ici la plupart des réaménagements de personnel se sont faits en douceur, soit par des mutations, soit par l'érosion des effectifs. Toutefois, pour certains conseils scolaires, cette étape présentera des défis de taille. Il sera nécessaire de réduire davantage le personnel dans les écoles élémentaires et d'effectuer des réductions importantes au niveau secondaire. Ce n'est que par un effort soutenu de planification que les tribulations personnelles pourront être allégées et que l'on réussira à maintenir le moral des troupes. Naturellement, les conseils scolaires qui connaîtront une augmentation ou une stabilisation de leurs effectifs ne seront pas touchés par les réductions de personnel, et l'érosion normale de leurs effectifs pourra même leur permettre d'embaucher de jeunes diplômés. Cette situation enviable sera probablement le cas, pour un certain temps, des conseils scolaires séparés.

Dans les écoles où le personnel n'augmente pas, la mobilité réduite des enseignants (dont il a été question dans la section sur le perfectionnement des maîtres) peut poser de sérieux problèmes. En effet, l'âge moyen des enseignants augmentera, de même que leurs années d'expérience, ce qui se traduira par une hausse marquée du salaire moyen, compte tenu de la grille salariale actuelle. Outre les conséquences financières évidentes du vieillissement du personnel, il faut aussi souligner l'effet moins certain sur la qualité de l'enseignement. Ainsi qu'il a été maintes fois mentionné dans les audiences et mémoires, un personnel statique et vieillissant risque de manquer d'enthousiasme et de moral. Certains peuvent évidemment ne pas partager ce point de vue, mais on peut difficilement ne pas souscrire à une autre observation aussi fréquente: la présence de jeunes enseignants apporte du sang nouveau dans une école.

Rappelons que les salaires comptent en moyenne pour près de 70 pour cent des dépenses totales d'un conseil scolaire. Une projection du salaire des enseignants des écoles secondaires de l'Ontario a été faite jusqu'en 1987, à partir d'une adaptation, par M. Wayne Burtnyk, d'un modèle informatisé du coût du salaire des enseignants mis au point par le professeur George Tracz.[1] Le Tableau 15 présente les projections sur lesquelles ce modèle est fondé. En 1987, le nombre d'élèves du niveau secondaire sera de 511 484 et le nombre d'enseignants, de 28 853. Le Tableau 16 présente, pour 1977 à 1987, trois séries de projections du nombre de départs (personnes qui cessent d'enseigner dans les écoles secondaires de l'Ontario) et du nombre d'engagements (personnes qui n'enseignaient pas dans les écoles secondaires de l'Ontario l'année précédente). Chaque série de projections est fondée sur le modèle des départs du Tableau 16.

Les Tableaux 17, 19 et 21 présentent les trois séries de projections correspondantes du salaire moyen des enseignants du niveau secondaire (ainsi que celui des directeurs et des directeurs adjoints, et le total), sans tenir compte de l'inflation.[2] Les trois projections du salaire moyen pour les enseignants

---

1 M. Wayne Burtnyk, du ministère de l'Education, était autrefois à l'emploi du Department of Educational Planning de l'Ontario Institute for Studies in Education (OISE). Le professeur George Tracz est professeur au Department of Educational Planning de l'OISE.

2 On remarquera la <u>diminution</u> dans le coût total de chacune de ces séries de projections, malgré l'augmentation du salaire moyen. Ce résultat découle d'un ratio maître-élèves maintenu constant, à 16,95.

en 1987 sont de $25 916, $26 287 et $25 399, soit $2 315, $2 686 et $1 798 de plus qu'en 1977. La différence moyenne, $2 266, représente 9,6 pour cent de plus que le salaire moyen de 1977. Ces tableaux sont fondés sur les grilles de salaires actuelles et tiennent compte du fait qu'en général, le personnel vieillissant poursuit une formation universitaire, ce qui entraîne un meilleur salaire et des affectations à des niveaux supérieurs (1-4).

L'inflation ne touche pas que le personnel enseignant, mais il peut être intéressant d'en voir les effets sur le salaire des enseignants. Les Tableaux 18, 20 et 22 indiquent la répercussion, jusqu'en 1987, d'une augmentation annuelle de 8 pour cent sur le salaire des enseignants tel qu'il apparaît aux Tableaux 17, 19 et 21. Les projections des salaires: $55 951, $56 751 et $54 834 sont respectivement de $32 350, $33 150 et $31 233 supérieures au salaire moyen de 1977. Bien qu'ils découlent en partie de l'inflation, ces salaires, apparemment astronomiques, comprennent également une augmentation réelle de 9,6 pour cent qui tient compte de l'expérience accrue du personnel enseignant.[1]

A vrai dire, cette augmentation annuelle de 8 pour cent constitue une indexation, et non un changement dans le salaire réel, à condition que le coût de la vie et le salaire des enseignants connaissent des augmentations parallèles. En ce cas, le salaire de $55 845 de 1987 (moyenne des projections des Tableaux 18, 20 et 22) correspond à $25 867 (moyenne des projections des Tableaux 17, 19 et 21) en dollars constants de 1977. Il ne sera pas plus difficile de payer un salaire de $55 845 que de $25 867, à moins que les revenus de la subvention provinciale par élève et les taxes locales n'augmentent pas également de 8 pour cent par année. Mais il n'existe aucune assurance que le rythme de croissance de l'un ou de l'autre correspondra à celui de l'inflation. Même si la somme des deux augmentait,

---

[1] Les salaires des directeurs et des directeurs adjoints indiqués aux Tableaux 18, 20 et 22 ne reflètent qu'un indice d'inflation de 8 pour cent. Il est en effet difficile d'envisager qu'en 1987, le salaire d'un directeur adjoint atteigne $70 000 et celui d'un directeur, $80 000! (Toutefois, si l'on utilise un indice d'inflation de 10 pour cent, ce qui ne semble pas déraisonnable, le salaire d'un directeur atteindrait presque $100 000 en 1987.) On remarquera également qu'en raison surtout de l'inflation, le coût total des salaires aura presque doublé.

les rapports entre les deux sources de revenus peuvent changer en raison des conditions inflationnistes. Comme les salaires constituent l'élément principal des dépenses d'exploitation, les problèmes de revenus découlant de l'inflation se manifesteront surtout sous forme de problèmes de personnel. Le Tableau 23 indique les changements de base du salaire moyen au fil des ans, compte tenu d'une inflation de 8 pour cent.

La diminution de 17 pour cent[1] du nombre d'enseignants au niveau secondaire pour la période de 1977 à 1987 (voir Tableau 15) réduira évidemment de façon appréciable l'ampleur du problème de personnel. Si l'on examine le problème sous un autre angle, ces projections traduisent des augmentations très modestes (en dollars constants) des dépenses par élève. En effet, le Tableau 24 indique une augmentation des dépenses par élève de $134, $155 et $105, pour chacune des projections, dans l'hypothèse d'une inflation nulle. Toutefois, dans l'hypothèse d'une inflation de 8 pour cent, les dépenses par élève augmentent de plus de 130 pour cent pour chaque projection.

Un autre problème de personnel a trait aux programmes et porte sur la spécialisation des enseignants. Le problème sera moins aigu dans les écoles élémentaires. En effet, certains enseignants sont spécialisés en maternelle, en musique ou dans les arts, mais la plupart sont des généralistes, qui peuvent être facilement mutés d'une classe à une autre ou d'un niveau à un autre. Toutefois, dans les écoles secondaires de cycles intermédiaire et supérieur comportant des "systèmes de rotation" pour lesquels des spécialistes sont engagés, le problème sera beaucoup plus grave. En effet, au cycle supérieur, de très mauvaises combinaisons de spécialisations sont monnaie courante, indépendamment du nombre des effectifs scolaires.[2] Quand les enseignants des écoles secondaires sont moins nombreux, on note souvent (avec étonnement) un surplus de certains spécialistes. On peut également manquer de spécialistes même avec un surplus de personnel. Des études commandées par cette Commission et par le ministère de l'Education sur la projection de la demande d'enseignants par spécialisation en Ontario révèlent un déséquilibre marqué, qui ira en s'accentuant, à moins que des mesures ne soient prises au niveau des conseils scolaires et des écoles.

---

[1] Cette diminution ne se produit que parce que nous avons gardé le ratio maître-élèves constant à 16,95.

[2] C'est aussi ce que démontre mon étude de la situation en Nouvelle-Ecosse. Voir "Who Teaches What in the High Schools of Nova Scotia, 1977". Une analyse semblable pour l'Ontario a été faite pour la Commission, pour certains conseils scolaires et pour l'ensemble de la province, et les chiffres seront publiés dans une de nos séries d'Appendices.

TABLEAU 15

PARAMÈTRES DE BASE D'UN MODÈLE INFORMATIQUE SUR LE COÛT DES SALAIRES DES ENSEIGNANTS DES ÉCOLES SECONDAIRES

Année	Nombre d'élèves	Nombre d'enseignants	Nombre de directeurs adjoints	Nombre de directeurs	Total du personnel (1)
1977 (2)	613,830	34,835	793	587	36,215
1978	613,025	34,787	793	587	36,167
1979	610,438	34,636	792	586	36,014
1980	601,339	34,105	788	584	35,477
1981	585,035	33,151	784	580	34,515
1982	561,091	31,748	780	575	33,103
1983	538,528	30,426	775	570	31,771
1984	524,316	29,596	770	567	30,933
1985	518,480	29,257	767	565	30,589
1986	513,370	28,959	765	563	30,287
1987	511,484	28,853	763	560	30,176

(1) Compte tenu d'un ratio constant élèves/enseignant de 16,95

(2) Chiffres réels

Source: Projections établies à partir du Teacher Cost Model, mis au point par G.S. Tracz et W.A. Burtnyk.

TABLEAU 16

MODÈLE INFORMATIQUE

DU NOMBRE DE DÉPARTS[1] ET D'ENGAGEMENTS, NIVEAU SECONDAIRE

Année	Projection 1		Projection 2		Projection 3	
	Départs	Engagements	Départs	Engagements	Départs	Engagements
1977[2]	2,322	2,679	2,322	2,679	2,322	2,679
1978	2,195	2,146	2,090	2,042	2,299	2,251
1979	2,087	1,937	1,913	1,763	2,296	2,145
1980	1,974	1,443	1,732	1,201	2,286	1,755
1981	1,842	888	1,535	581	2,251	1,297
1982	1,691	287	1,326	-77[3]	2,188	784
1983	1,587	266	1,270	-50[3]	2,095	774
1984	1,521	691	1,217	387	2,008	1,178
1985	1,480	1,141	1,184	845	1,953	1,614
1986	1,463	1,165	1,170	873	1,931	1,634
1987	1,448	1,342	1,158	1,052	1,911	1,805

(1)

Hypothèse du pourcentage des départs	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	198
Projection 1	6.30	6.00	5.70	5.40	5.10	5.00	5.00	5.00	5.00	5.0
Projection 2	6.00	5.50	5.00	4.50	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.0
Projection 3	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60	6.60	6.6

(2) Chiffres réels

(3) Enseignants surnuméraires ou excédentaires

Source: Projections établies à partir du Teacher Cost Model, mis au point par G.S. Tracz et W.A. Burtnyk.

TABLEAU 17

MODÈLE INFORMATIQUE DU SALAIRE MOYEN AU NIVEAU SECONDAIRE

(INDICE D'INFLATION: ZERO)[1] À PARTIR DU POURCENTAGE DE DÉPARTS DE LA PROJECTION 1

Année	Salaire moyen				Total des salaires (en milliers de dollars)
	Directeurs adjoints	Enseignants	Directeurs	Total au niveau secondaire	
1977	$23,601	$32,035	$36,574	$23,995	$869,012
1978	23,929	32,035	36,574	24,312	879,293
1979	24,220	32,035	36,574	24,593	885,699
1980	24,545	32,035	36,574	24,909	883,717
1981	24,926	32,035	36,574	25,283	872,656
1982	25,382	32,035	36,574	25,733	851,850
1983	25,771	32,035	36,574	26,117	829,784
1984	25,970	32,035	36,574	26,314	814,002
1985	25,990	32,035	36,574	26,336	805,615
1986	25,986	32,035	36,574	26,335	797,629
1987	25,916	32,035	36,574	26,268	792,689

TABLEAU 18

SALAIRE MOYEN (INDICE D'INFLATION: 8%)[2] À PARTIR DU POURCENTAGE DE DÉPARTS DE LA PROJECTION 1

1978	$25,844	$34,598	$39,499	$26,257	$949,637
1979	28,251	37,366	42,659	28,685	1,033,079
1980	30,920	40,355	46,072	31,378	1,113,228
1981	33,912	43,583	49,758	34,397	1,187,238
1982	37,295	47,070	53,738	37,810	1,251,646
1983	40,895	50,836	58,037	41,444	1,316,760
1984	44,507	54,902	62,680	45,099	1,395,053
1985	48,106	59,295	67,695	48,747	1,491,135
1986	51,946	64,038	73,110	52,644	1,594,461
1987	55,951	69,161	78,959	56,712	1,711,352

(1) Grille salariale de 1977.

(2) Grille salariale corrigée par l'indice d'inflation.

Source: Projections établies à partir du Teacher Cost Model, mis au point par G.S. Tracz et W.A. Burtnyk.

TABLEAU 19

MODÈLE INFORMATIQUE DU SALAIRE MOYEN AU NIVEAU SECONDAIRE
(INDICE D'INFLATION: ZERO)[1] À PARTIR DU POURCENTAGE DE DÉPARTS DE LA PROJECTION 2

Année	Salaire moyen				Total des salaires (en milliers de dollars)
	Enseignants	Directeurs adjoints	Directeurs	Total au niveau secondaire	
1977	$23,601	$32,035	$36,574	$23,995	$869,012
1978	23,945	32,035	36,574	24,328	879,847
1979	24,262	32,035	36,574	24,633	887,138
1980	24,622	32,035	36,574	24,984	886,354
1981	25,051	32,035	36,574	25,403	876,802
1982	25,569	32,035	36,574	25,913	857,776
1983	26,009	32,035	36,574	26,346	837,040
1984	26,255	32,035	36,574	26,588	822,459
1985	26,312	32,035	36,574	26,645	815,044
1986	26,337	32,035	36,574	26,671	807,789
1987	26,287	32,035	36,574	26,623	803,369

TABLEAU 20

SALAIRE MOYEN (INDICE D'INFLATION: 8%)[2] À PARTIR DU POURCENTAGE DE DÉPARTS DE LA PROJECTION 2

1978	$25,861	$34,598	$39,499	$26,274	$950,234
1979	28,299	37,366	42,659	28,732	1,034,757
1980	31,017	40,355	46,072	31,472	1,116,550
1981	34,082	43,583	49,758	34,561	1,192,877
1982	37,569	47,070	53,738	38,074	1,260,353
1983	41,273	50,836	58,037	41,807	1,328,274
1984	44,997	54,902	62,680	45,568	1,409,546
1985	48,702	59,295	67,695	49,318	1,508,585
1986	52,647	64,038	73,110	53,315	1,614,770
1987	56,751	69,161	78,959	57,477	1,734,409

(1) Grille salariale de 1977.

(2) Grille salariale corrigée par l'indice d'inflation.

Source: Projections établies à partir du Teacher Cost Model, mis au point par G.S. Tracz et W.A. Burtnyk.

TABLEAU 21

MODÈLE INFORMATIQUE DU SALAIRE MOYEN AU NIVEAU SECONDAIRE

(INDICE D'INFLATION: ZERO)(1) À PARTIR DU POURCENTAGE DE DÉPARTS DE LA PROJECTION 3

Année	Salaire moyen				Total des salaires (en milliers de dollars)
	Enseignants	Directeurs adjoints	Directeurs	Total au niveau secondaire	
1977	$23,601	$32,305	$36,574	$23,995	$869,012
1978	23,913	32,305	36,574	24,297	878,740
1979	24,173	32,305	36,574	24,548	884,076
1980	24,453	32,305	36,574	24,820	880,560
1981	24,772	32,305	36,574	25,135	867,536
1982	25,147	32,305	36,574	25,508	844,367
1983	25,451	32,305	36,574	25,811	820,050
1984	25,578	32,305	36,574	25,940	802,415
1985	25,544	32,305	36,574	25,911	792,575
1986	25,498	32,305	36,574	25,869	783,491
1987	25,399	32,305	36,574	25,774	777,752

TABLEAU 22

LAIRE MOYEN (INDICE D'INFLATION: 8%)(2) À PARTIR DU POURCENTAGE DE DÉPARTS DE LA PROJECTION

1978	$25,827	$34,598	$39,499	$26,241	$949,039
1979	28,196	37,366	42,659	28,633	1,031,186
1980	30,803	40,355	46,072	31,267	1,109,251
1981	33,701	43,583	49,758	34,196	1,180,270
1982	36,949	47,070	53,738	37,479	1,240,650
1983	40,387	50,836	58,037	40,959	1,301,313
1984	43,836	54,902	62,680	44,457	1,375,195
1985	47,280	59,295	67,695	47,959	1,466,997
1986	50,970	64,038	73,110	51,712	1,566,199
1987	54,834	69,161	78,959	55,644	1,679,104

(1) Grille salariale de 1977.

(2) Grille salariale corrigée par l'indice d'inflation.

Source: Projections établies à partir du Teacher Cost Model, mis au point par G.S. Tracz et W.A. Burtnyk.

TABLEAU 23

MODÈLE INFORMATIQUE DES CHANGEMENTS

DE BAS. DANS LA GRILLE DU SALAIRE MOYEN AU NIVEAU SECONDAIRE. INDICE D'INFLATION: 8%

Année	Salaire minimum				Salaire maximum			
	Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Catégorie 4	Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Catégorie 4
	$	$	$	$	$	$	$	$
1977	12,558	13,129	14,340	15,058	21,312	22,353	25,070	26,696
1978	13,563	14,179	15,487	16,263	23,017	24,141	27,076	28,832
1979	14,648	15,314	16,726	17,564	24,858	26,073	29,242	31,138
1980	15,819	16,539	18,064	18,969	26,847	28,158	31,581	33,629
1981	17,085	17,862	19,509	20,486	28,995	30,411	34,107	36,320
1982	18,452	19,291	21,070	22,125	31,314	32,844	36,836	39,225
1983	19,928	20,834	22,756	23,895	33,819	35,471	39,783	42,363
1984	21,522	22,501	24,576	25,807	36,525	38,309	42,965	45,752
1985	23,244	24,301	26,542	27,871	39,447	41,374	46,403	49,412
1986	25,301	26,245	28,666	30,101	42,603	44,684	50,115	53,365
1987	27,112	28,344	30,959	32,509	46,011	48,258	54,124	57,634

Source: Projections établies à partir du Teacher Cost Model, mis au point par G.S. Tracz et W.A. Burtnyk.

TABLEAU 24

MODÈLE INFORMATIQUE

DU COÛT DES SALAIRES PAR ÉLÈVE, NIVEAU SECONDAIRE

Année	Indice d'inflation: Zéro			Indice d'inflation: 8%		
	Projection 1	Projection 2	Projection 3	Projection 1	Projection 2	Projection 3
1977, (Chiffres réels)	$1,416					
1978	$1,434	$1,435	$1,433	$1,549	$1,550	$1,548
1979	1,451	1,453	1,448	1,692	1,695	1,689
1980	1,470	1,474	1,464	1,851	1,857	1,845
1981	1,492	1,499	1,483	2,029	2,039	2,017
1982	1,518	1,529	1,505	2,231	2,246	2,211
1983	1,541	1,554	1,523	2,445	2,466	2,416
1984	1,553	1,569	1,530	2,661	2,688	2,623
1985	1,554	1,572	1,529	2,876	2,910	2,829
1986	1,554	1,574	1,526	3,106	3,145	3,051
1987	1,550	1,571	1,521	3,346	3,391	3,283

Note: Pour les hypothèses, voir les notes de bas de page des Tableaux 17 à 22 inclusivement

Source: Projections établies à partir du Teacher Cost Model, mis au point par G.S. Tracz et W.A. Burtnyk.

L'application du "principe d'ancienneté" pour déterminer la sécurité d'emploi aggravera la situation, à moins qu'elle ne soit pondérée par la spécialisation. Pour rétablir l'équilibre, le reclassement et la réaffectation des enseignants en poste devront être facilités.[1] En outre, les enseignants doivent avoir la possibilité de se perfectionner et de se recycler. Toutefois, ces différentes mesures ne seront efficaces que si elles sont planifiées. Cette planification doit comprendre la cueillette systématique et uniforme de données aux niveaux des écoles, des conseils scolaires et de la province.

Pour résoudre ces différents problèmes de personnel, nous devons accorder une attention particulière à la prévision, pour prévoir le moment où les problèmes surgiront ainsi que leur ampleur -- puis proposer des solutions. Je recommande que le ministre de l'Education exige de chaque conseil scolaire qu'il prépare (selon une formule prescrite) et soumette à son ministère un plan quinquennal de ses besoins en personnel pour ses écoles élémentaires et secondaires. Ce plan contiendra les prévisions concernant les départs, les remplacements et les recyclages.[2] Comme je l'ai mentionné plus haut, je fournirai dans mon rapport final, à partir de nos modèles informatisés, les chiffres nécessaires à la préparation d'un plan provincial des besoins en personnel, qui évaluera l'offre et la demande d'enseignants, notamment l'offre et la demande par matière pour les écoles secondaires, ainsi qu'une analyse complète sur les nouveaux diplômés et les départs dans le cas des écoles élémentaires et secondaires.

Je dois souligner qu'il est important que ces plans soient préparés immédiatement, de manière à ce qu'ils soient prêts suffisamment tôt pour planifier les besoins en personnel en 1979. En outre, cela constitue un préalable à ma prochaine recommandation: que le ministre de l'Education exige que chaque conseil scolaire prépare (selon une formule prescrite) les prévisions de ses dépenses totales au chapitre des salaires, par catégories, jusqu'en 1982, accompagnées d'un état des sources prévues de revenus, compte tenu d'une indexation des subventions provinciales de 1978, ainsi que des prévisions concernant ses dépenses totales d'exploitation

---

[1] Nous ne pouvons ignorer les qualifications ou les spécialisations d'ordre scolaire et professionnel des enseignants au moment des affectations. Le seul critère de l'ancienneté, sans autres qualifications, ne peut être retenu.

[2] Ces renseignements peuvent être fondés sur les prévisions sur les effectifs scolaires, préparées par les conseils scolaires pour la Commission jusqu'à l'an 2001. Il est facile de s'en procurer des photocopies.

jusqu'en 1982.

Rappelons à nouveau que l'utilité de ces documents est proportionnelle à la rapidité avec laquelle ils sont soumis. Les prévisions financières ne peuvent évidemment précéder la planification, au moins partielle, des besoins en personnel et elles doivent être prêtes suffisamment tôt pour servir à la planification des besoins en personnel et des besoins financiers pour 1979.

Dans le cas des prévisions d'engagement de personnel et des prévisions financières, le ministère expliquera que ce plan quinquennal sera suivi presque immédiatement de la présentation d'un plan décennal (présenté selon une formule différente) et que ces plans et prévisions seront mis à jour chaque année et révisés, le cas échéant.

Au cours des huit ou dix prochaines années, alors que nous connaîtrons une baisse rapide des effectifs au niveau secondaire, la sécurité d'emploi des enseignants reposera en grande partie sur le recyclage systématique et les mutations des enseignants selon des plans préparés à cette fin. Parmi les autres mesures d'urgence ou solutions à court terme qui méritent d'être retenues, mentionnons l'incitation à la retraite anticipée (ce qui suppose une modification des règlements de la caisse de retraite pour autoriser l'embauche d'enseignants retraités pour une période pouvant aller jusqu'à 100 jours par année), les congés autorisés, le partage des tâches, le travail à temps partiel, une banque d'enseignants, les transferts et échanges de personnel et la mise en commun des renseignements sur la situation de l'emploi dans l'enseignement et les fonctions connexes.

Ce sont là des suggestions légitimes, dont la pertinence dépend des conditions locales. Toutefois, je m'en voudrais de ne pas attirer l'attention sur un aspect d'une suggestion fréquente, la retraite anticipée, qui se traduirait inévitablement par la réduction d'un budget public aux dépens d'un autre. Dans tous les cas, les coûts seront élevés, notamment pour les solutions les plus attrayantes, qui ne sont pas valables du point de vue actuariel. Si l'on y a recours, il en résultera inévitablement une augmentation de la contribution des autres participants à la caisse de retraite ou une augmentation du fardeau des contribuables. A l'heure

actuelle, cette mesure serait difficilement acceptable pour les enseignants, du point de vue politique. En outre, la démographie joue contre nous: le ratio des personnes en âge de prendre leur retraite par rapport à la population active augmente sans cesse et semble devoir être le prochain problème démographique d'envergure. Les enseignants ne doivent pas se débarrasser d'un problème pour se hâter d'en créer un autre du même ordre.

J'ai commandé un bon nombre d'études sur la caisse de retraite des enseignants pour en connaître notamment le coût total, les avantages et la contribution nécessaire pour le maintenir, en cette période d'inflation. J'espère que les conclusions de la Royal Commission on Pensions, dont je suis les délibérations avec intérêt, paraîtront suffisamment tôt pour être appliquées au monde de l'éducation. Nos propres documents de travail sur le sujet paraîtront bientôt. Si des changements étaient nécessaires pour assurer la solidité de cette caisse du point de vue actuariel, il faudrait alors les apporter sans délai.

Ainsi que je l'ai mentionné, plusieurs problèmes découlant de la réduction des effectifs scolaires devront être reconnus comme étant des problèmes de personnel. J'ai plusieurs recommandations à faire en vue de mesures immédiates à prendre pour atténuer les difficultés qui ne manqueront pas de se produire.

Je recommande que le ministère de l'Education explique, dans une brochure distribuée aux conseils scolaires et aux associations locales et provinciales d'employés, les différentes solutions de rechange au licenciement. Cette tâche peut être entreprise par le ministère lui-même ou par l'Education Relations Commission. Cette brochure devrait porter sur la protection des avantages sociaux des personnes dont l'emploi peut être menacé et sur les mécanismes de réengagement dans une autre école ou un autre conseil scolaire et fournir des renseignements objectifs sur la situation actuelle et future de la caisse de retraite des enseignants, à titre de renseignements généraux sur la retraite anticipée.

Jusqu'ici, comme je l'ai mentionné, un nombre relativement restreint d'enseignants ont été mis à pied et ce nombre continuera d'être peu élevé. Il n'en

demeure pas moins que certains enseignants devront être mis à pied. En ce cas, les difficultés personnelles de tout genre peuvent être minimisées par des politiques bien planifiées et appropriées. Ces politiques seront d'autant plus efficaces qu'elles seront clairement énoncées par chaque conseil scolaire et bien comprises de tout le personnel. Je recommande que le ministère encourage chaque conseil scolaire qui ne l'a pas encore fait à préparer, publier et distribuer un énoncé de ses politiques concernant le personnel surnuméraire et à en faire tenir un exemplaire aux membres de son personnel et au ministre de l'Education ou à l'Education Relations Commission. Les associations professionnelles d'enseignants, par exemple l'Ontario Teachers' Federation, ses sociétés affiliées et leurs membres peuvent jouer un rôle important d'assistance mutuelle envers ceux de leurs membres qui seront aux prises avec ce problème durant les dix prochaines années, qui s'annoncent très difficiles. J'ai toutes les raisons de croire qu'ils le feront.

Conformément aux nouvelles politiques scolaires dont il a été question dans la section sur l'administration, je suggère que les conseils scolaires et les associations d'enseignants incluent dans leurs conventions collectives des dispositions concernant les critères d'identification du personnel excédentaire, avec référence spéciale aux critères d'ancienneté.

Je recommande que, lors des négociations des conventions collectives, le ministère de l'Education accorde une importance particulière à l'analyse des dispositions relatives à la "sécurité d'emploi" et au "personnel excédentaire". A cet égard, je recommande également que le ministère clarifie la question de la préséance juridique des contrats individuels et des dispositions s'y rattachant dans les conventions collectives.

Je souhaite que toutes les parties travaillent en étroite collaboration (en particulier au niveau local) pour épargner aux enseignants et aux autres employés du système scolaire des difficultés ou des pertes financières inutiles. Avec un peu de tolérance, d'imagination, d'ingéniosité et de compréhension, voire d'amour de nos semblables, il est possible d'éviter une foule d'ennuis à un bon nombre de personnes de valeur.

RECOMMANDATIONS

1) Exiger que chaque conseil scolaire soumette au ministère (selon une formule prescrite) un plan quinquennal de ses besoins en personnel pour ses écoles élémentaires et secondaires. Ce plan, qui comprendra les prévisions concernant les départs, les remplacements et le recyclage, sera prêt suffisamment tôt pour servir à la planification du personnel en 1979.

2) Exiger que chaque conseil scolaire prépare (selon une formule prescrite) ses prévisions concernant le coût total des salaires, par catégories, jusqu'en 1982. Ces prévisions seront prêtes pour servir en 1979 et seront accompagnées d'un état des sources prévues de revenus, calculés en fonction des subventions provinciales de 1978 indexées, ainsi que des prévisions concernant les dépenses totales d'exploitation.

3) Distribuer aux conseils scolaires et aux associations locales et provinciales d'employés une brochure expliquant les différentes solutions de rechange au licenciement. Cette tâche peut être entreprise par le ministère lui-même ou confiée à l'Education Relations Commission. Cette publication portera sur la protection des avantages sociaux des personnes dont l'emploi peut être menacé ainsi que sur les mécanismes de réengagement dans une autre école ou un autre conseil scolaire, et fournira des renseignements objectifs sur la situation actuelle et future de la caisse de retraite des enseignants, à titre de renseignements généraux sur la retraite anticipée.

4) Encourager chaque conseil scolaire qui ne l'a pas encore fait à préparer, publier et distribuer à son personnel un énoncé de ses politiques concernant le personnel excédentaire et à en faire tenir un exemplaire au ministère de l'Education ou à l'Education Relations Commission.

5) Accorder, dans les négociations collectives, une importance particulière à l'analyse des dispositions relatives à la "sécurité d'emploi" et au "personnel excédentaire" et clarifier la question de la préséance juridique des contrats individuels et des dispositions s'y rattachant dans les conventions collectives.

7. Installations

Comme nous l'avons déjà mentionné, la réduction des effectifs ne touche pas tous les conseils scolaires. Certains connaîtront même des augmentations de 5 à 15 pour cent par an pendant quelque temps, et d'autres continueront d'avoir une grande stabilité pendant des années. La situation sera donc très différente à travers la province: certains conseils scolaires verront se vider un grand nombre de leurs écoles et de leurs classes, alors qu'ailleurs, il faudra ajouter des classes préfabriquées et autres installations temporaires à des écoles surpeuplées. Une vue d'ensemble de la situation provinciale peut donc induire facilement en erreur. Dans ces circonstances, chaque conseil scolaire doit étudier et évaluer sa propre situation et déterminer pour lui-même ce que l'avenir lui réserve.

Cet aspect est particulièrement frappant dans le cas des installations matérielles, immeubles, terrains et équipements auxquels s'ajoutent souvent un système de transport et des services d'entretien. Il s'agit là de biens publics importants et les décisions qui s'y rapportent influeront sur le bien-être et l'avenir de toute une collectivité. La fermeture d'une école de quartier est l'un des problèmes les plus passionnés et les plus controversés auxquels un conseil scolaire doit faire face, non seulement en Ontario, mais au Canada et aux Etats-Unis. Heureusement, certains conseils scolaires, s'appuyant sur leurs propres expériences et sur celles des autres, ont mis au point des politiques et des marches à suivre qui semblent efficaces et dont nous pouvons nous inspirer.

Il existe déjà beaucoup d'études sur l'utilisation des immeubles scolaires vacants ou partiellement vacants par suite de la baisse des effectifs. Le Bulletin d'information n° 1 de cette Commission et le rapport de recherche du ministère de l'Education intitulé "Meeting Problems of Declining Enrolment", chapitre 3, Rideout et al., contiennent tous deux un ensemble de données qui peuvent être utiles à l'élaboration de politiques d'utilisation des locaux vacants. En dernière analyse, c'est naturellement le conseil scolaire local qui prendra lui-même les décisions difficiles.

Il peut arriver, particulièrement dans les grands centres, que des raisons d'ordre économique militent en faveur de la fermeture totale ou partielle d'une école. Il peut même s'agir non pas d'une seule école, mais d'un certain nombre de "familles d'écoles". Pour de nombreuses raisons d'ordre social et

psychologique, nous devons nous demander quand et comment il faut envisager la fermeture d'une école et à quel usage peuvent servir les terrains et les immeubles désaffectés. Les fermetures doivent être planifiées longtemps avant le jour de la décision finale. Plusieurs conseils scolaires ont déjà commencé à faire des prévisions quinquennales et même décennales, concernant leurs effectifs, leurs locaux et leurs coûts d'exploitation. Ils ont en outre mis au point des politiques claires et précises ainsi que des ensembles de marches à suivre qu'eux-mêmes et leur personnel doivent respecter, dans le cas d'une fermeture d'école. Les collectivités concernées sont amplement renseignées sur ces politiques et les citoyens collaborent à la préparation de plans réalistes. Des fonctionnaires qui ont mis en oeuvre ces façons de procéder m'ont confié que les meilleures recommandations pratiques viennent souvent des citoyens eux-mêmes.

Pour faire les études préalables de planification démographique et urbaine nécessaires, les conseils scolaires importants ont embauché un responsable à plein temps ou à temps partiel. Il s'agit généralement d'un spécialiste en géographie qui a une formation en démographie et est capable de présenter ses conclusions de manière à être compris des conseils scolaires, du personnel enseignant et du public en général. Ces conseils scolaires estiment que les salaires versés à ces spécialistes compensent amplement les économies réalisées par une approche ordonnée des problèmes découlant de la réduction des effectifs scolaires. Un spécialiste compétent peut en effet prévoir plusieurs de ces problèmes et recueillir et organiser systématiquement les données nécessaires sur lesquelles les conseils scolaires et leurs administrateurs peuvent s'appuyer pour prendre des décisions à long terme tout en évitant le plus possible les erreurs coûteuses.

La plupart des petits conseils scolaires ne peuvent cependant se permettre d'engager un spécialiste à plein temps; mais plusieurs pourraient le faire conjointement ou acheter des services semblables d'une firme de consultation, d'un conseil scolaire plus important ou du ministère de l'Education, ou encore faire suivre un cours spécial en planification (d'une durée normale de quelques semaines) à un de leurs agents de supervision qui s'intéresse à ce domaine ou en a déjà une certaine connaissance. Plusieurs universités dispensent ce genre de cours et un travail considérable a déjà été fait en ce sens pour que ces cours fassent partie du programme régulier du Department of Educational Planning

de l'Ontario Institute for Studies in Education.[1] L'OISE pourrait accroître ses efforts en ce sens sans qu'il lui en coûte très cher, et à un coût très minime pour les conseils scolaires.

Les renseignements et données concernant le genre de planification nécessaire dans le domaine des installations scolaires (ainsi que du personnel et du financement) sont nécessaires à tous les conseils scolaires et au ministère de l'Education. Bien des conseils s'intéressent d'ailleurs déjà de plus en plus à la cueillette et au traitement de ces données et y consacrent des ressources croissantes. La mise en oeuvre peut en être laissée à l'initiative des conseils scolaires, mais je suis d'avis que chacun gagnerait à ce qu'elle soit encouragée d'une manière systématique. Je crois qu'une telle initiative doit venir du ministère de l'Education. Je recommande que le ministère demande à chaque conseil scolaire de soumettre cette année au ministre un plan quinquennal de ses installations (selon une formule prescrite), y compris ses projections relativement aux effectifs par niveau et aux installations qu'il prévoit ajouter ou abandonner. Ce plan doit être mis à jour chaque année, et la version annuelle révisée doit être présentée dans une section distincte du rapport de juin du conseil scolaire au ministre.

Les parents, les enseignants et les autorités municipales doivent être mis au courant de ces différentes projections ainsi que des plans des conseils scolaires à mesure qu'ils sont mis sur pied. En certains cas, il serait souhaitable de former des comités locaux qui rendraient compte de leurs activités au conseil scolaire.

Les projections doivent faire connaître suffisamment à l'avance les quartiers où des écoles et des classes risquent d'être fermées. Plusieurs de ces écoles sont situées dans des zones "de spéculation" dont la valeur augmentera considérablement avec les années. Malgré la réduction des effectifs scolaires, il ne serait pas étonnant qu'en raison de mouvements démographiques imprévisibles, nous devions, ironiquement, rouvrir des écoles fermées une dizaine d'années plus tôt. Le rachat du terrain à un prix gonflé par l'inflation serait alors une

---

[1] La Commission a utilisé certaines des études locales préparées par les étudiants de l'OISE et en publiera quelques-unes à titre d'exemples d'exercices de planification sur les différents problèmes découlant de la réduction des effectifs scolaires au niveau local.

mesure très populaire. Je suggère donc que les conseils scolaires mettent tout en oeuvre pour louer à long terme (avec une disposition appropriée de reprise) leurs immeubles et terrains excédentaires. Je recommande également que le ministère de l'Education demande à chaque conseil scolaire de préparer à son intention, et pour l'information du public, un énoncé de ses politiques et marches à suivre concernant le transport des élèves, les fermetures possibles ou prévues d'écoles et de classes et l'utilisation des locaux désaffectés.

Pour encourager les conseils scolaires à entreprendre immédiatement cette tâche, je recommande de confier à une petite équipe du ministère de l'Education le soin d'aider le personnel des conseils scolaires dans la préparation de ces plans et projections, soit par une aide directe, soit par les services du personnel de l'OISE, de firmes de consultation ou des universités. Chaque plan soumis sera évalué par le ministère et les changements appropriés seront recommandés. En outre, il serait sage et extrêmement utile pour les conseils scolaires que le ministère nomme, dans chacune des régions, un responsable dont la tâche principale serait de travailler en étroite collaboration avec cette équipe dans les bureaux centraux du ministère qui fournissent ces services de planification, et d'aider directement les conseils scolaires à mettre au point leurs propres plans et projections. L'un des avantages de cette participation du ministère sera de favoriser la coordination et la coopération parmi les conseils scolaires voisins et dont les territoires se chevauchent.

Enfin, il ne faut pas oublier que dans certains cas, il faudra vendre sans délai certains terrains. La tendance des conseils scolaires à procéder ainsi s'explique par le principe des "subventions négatives" selon lequel une partie appréciable (quelques fois une très grande partie) du produit de ces ventes doit être remise au gouvernement. Il n'entre pas dans mon propos de présenter à ce stade-ci des recommandations touchant ces subventions négatives. Je recommande toutefois que pour le moment, le moratoire sur l'application du principe des subventions négatives se poursuive pour 1978 et 1979, et que les dispositions actuelles sur l'affectation du produit de ces ventes restent en vigueur jusqu'à ce qu'un plan définitif à ce sujet soit adopté.

RECOMMANDATIONS

1) Exiger que chaque conseil scolaire soumette cette année au ministère de l'Education un plan quinquennal (selon une formule prescrite) de ses installations scolaires, y compris ses projections sur les effectifs par niveau et les installations qu'il prévoit ajouter ou abandonner.

2) Exiger que chaque conseil scolaire prépare, pour l'information du public et du ministère de l'Education, un énoncé de ses politiques et marches à suivre concernant le transport des élèves, les fermetures possibles ou prévues de classes et d'écoles et l'utilisation des locaux désaffectés.

3) Confier à une petite équipe du ministère la tâche d'aider les conseils scolaires à préparer leurs plans et projections.

4) Poursuivre en 1978 et en 1979 le moratoire sur l'application du principe des "subventions négatives" associées à la vente d'installations scolaires et continuer d'appliquer les dispositions actuelles sur l'affectation du produit de ces ventes jusqu'à ce qu'un plan définitif à ce sujet soit adopté.

Postface

Dans un premier rapport préliminaire, j'ai présenté une série de données et d'informations sur la réduction des effectifs scolaires, ainsi qu'une analyse partielle des problèmes d'ordre scolaire et politique s'y rattachant. Ce rapport constituait la première étape d'un processus de formation qui s'est poursuivi pendant un an pour les enseignants, les parents et les citoyens de l'Ontario, et particulièrement pour moi-même, en tant que commissaire. Ce processus se poursuit toujours, et ce deuxième rapport préliminaire ainsi qu'un rapport final presque terminé en sont les fruits.

Les problèmes résultant de la réduction des effectifs scolaires ne sont pas différents en Ontario de ce qu'ils sont dans de nombreuses autres régions de ce continent et dans presque tous les autres pays du monde industriel. Il s'agit en effet de problèmes qui ne touchent pas exclusivement le secteur de l'éducation. Nous faisons tous face à un ensemble de problèmes politiques résultant de changements démographiques, et qui se répercutent inévitablement sur le plan financier. Dans ce second rapport, on se rendra compte que je suis de plus en plus conscient des défis que représentent actuellement, au plan financier, la réduction des effectifs scolaires, l'inflation, le taux de chômage élevé et la faiblesse de la croissance économique. Actuellement, notre problème majeur n'est pas la réduction des effectifs scolaires, mais l'inflation. On pourrait objecter avec raison que la réduction des effectifs scolaires constitue une partie de la solution à notre problème économique. Mon rapport final, axé sur l'aspect financier, contiendra tous mes arguments, conclusions et recommandations. Il ne devrait pas être long, car les renseignements sur lesquels il sera fondé auront déjà été publiés. La première version sera achevée vers le 31 août 1978. J'avais l'intention de terminer à cette date tout le travail de la Commission, mais il m'a été difficile d'obtenir certains renseignements à jour, notamment ceux qui ont trait aux coûts et dépenses en matière scolaire. J'ai l'intention d'intégrer à mon rapport final certaines données qui ne m'ont pas encore été fournies. C'est la raison pour laquelle mon rapport final ne sera probablement pas révisé, imprimé et distribué avant la fin de l'automne.